



**Programme
des Nations Unies
pour l'environnement**



Distr.
GENERALE

UNEP/POPS/INC.7/22
3 mars 2003

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMITÉ DE NEGOCIATION INTERGOUVERNEMENTAL
CHARGE D'ELABORER UN INSTRUMENT INTERNATIONAL
JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT AUX FINS DE
L'APPLICATION DE MESURES INTERNATIONALES
A CERTAINS POLLUANTS ORGANIQUES PERSISTANTS

Septième session

Genève, 14-18 juillet 2003

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

Préparatifs de la Conférence des Parties

**REGIMES APPLICABLES EN CAS DE NON-RESPECT D'ACCORDS
MULTILATERAUX SUR L'ENVIRONNEMENT****

Note du secrétariat

Introduction

1. L'article 17 de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants stipule que la Conférence des Parties doit élaborer et approuver, dès que possible, des procédures et des mécanismes institutionnels permettant de déterminer les cas de non-respect des dispositions de la Convention et les mesures à prendre à l'égard des Parties contrevenantes.

2. A sa sixième session, le Comité de négociation intergouvernemental, par sa décision INC.6/18, a prié le secrétariat de rédiger un rapport sur les régimes actuels applicables en cas de non respect d'accords multilatéraux sur l'environnement, en tenant compte d'une étude réalisée à ce sujet pour le Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant pour l'application de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause à certains produits chimiques et pesticides dangereux faisant l'objet d'un commerce international, en rapport avec la Convention de Rotterdam.

* UNEP/POPS/INC.7/1.

** Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, article 17; Conférence de plénipotentiaires sur la Convention de Stockholm, résolution 1, paragraphe 4 (dans le document UNEP/POPS/CONF/4, appendice I); décision INC-6/18 (dans le document UNEP/POPS/INC.6/22, annexe I).

K0360755 070403

3. Le rapport sur les régimes actuels applicables en cas de non respect d'accords multilatéraux sur l'environnement demandé par le Comité à sa sixième session figure dans la présente note. Il reflète l'étude des procédures et des mécanismes institutionnels permettant de déterminer les cas de non respect qui figure dans le document UNEP/FAO/PIC/INC.7/10, rédigé par le Comité de négociation intergouvernemental pour la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux faisant l'objet d'un commerce international, tandis que des exemples spécifiques sont présentés au chapitre III de la présente note, qui donne une vue d'ensemble des régimes applicables en cas de non respect en vertu de huit accords multilatéraux actuels sur l'environnement.

I. PROCEDURES ET MECANISMES INSTITUTIONNELS PERMETTANT DE DETERMINER LES CAS DE NON RESPECT

A. Vue d'ensemble

4. En vertu de la Convention de Rotterdam, chaque Partie est tenue de prendre certaines mesures positives ou négatives énoncées dans les dispositions de la Convention. Pour assurer la pleine réalisation de l'objectif de la Convention et les avantages de la Convention aux Parties, il est indispensable que chaque Partie et les Parties dans leur ensemble se conforment à ces obligations. Il peut cependant y avoir des circonstances où il est constaté qu'une Partie ne prend pas les mesures exigées par la Convention ou prend des initiatives interdites par cet instrument. De telles circonstances peuvent être comprises comme un non respect ou, dans certaines situations, un respect incomplet.

5. Le problème du non respect des obligations découlant d'une convention peut être lié aux difficultés éventuelles suivantes:

- a) Volonté politique insuffisante de se conformer aux obligations;
- b) Négligence en assumant les obligations;
- c) Capacités et aptitudes administratives, techniques ou financières insuffisantes d'une Partie;
- d) Circonstances économiques, politiques ou sociales générales et changements dans ces circonstances qui surviennent dans une Partie ou l'affectent;
- e) Dispositions de la Convention, y compris la question de l'interprétation ou de l'adéquation des dispositions;
- f) Défauts dans la gouvernance de la Convention;
- g) Existence de régimes internationaux ambivalents en conflit avec la Convention.

6. Il semblerait que les modalités de l'application de la Convention sont étroitement liées à la question du non respect. L'efficacité de l'application de la Convention dépendra dans une certaine mesure des mécanismes par lesquels le respect des obligations est assuré et les incidents de non respect évités ou résolus efficacement. De tels mécanismes pourraient prévoir par exemple des mesures incitatives à l'égard des Parties pour faciliter le respect ou des mesures dissuasives pour les faire renoncer à des activités ou à un défaut d'activités aboutissant au non respect.

7. D'une manière générale, la question du non respect devrait être envisagée dans un cadre général d'application de la Convention. Cela aiderait à identifier ce qui constitue des cas de non respect et la manière de les traiter.

8. Etant donné le caractère évolutif du régime d'application de la Convention, un échange régulier d'information sur l'état de l'application de la Convention contribuera vraisemblablement à traiter la question du respect des obligations. Cela pourrait être réalisé, par exemple, au moyen de rapports ou de forums pour un dialogue de politique générale. Le renforcement des capacités de certaines Parties, dans la mesure où il contribue à l'application de la Convention, aiderait aussi considérablement à traiter la question du non respect. Une transparence accrue dans la gouvernance de la Convention et un renforcement de la coopération internationale entre les Parties dans sa mise en œuvre pourrait endiguer le non respect.

9. Les mécanismes de règlement des différends, tels que ceux énoncés à l'article 20 de la Convention de Rotterdam, traitent d'aspects particuliers de la question du non respect pour résoudre des différends concernant l'interprétation ou la mise en œuvre de la Convention. Du point de vue de l'application globale de la Convention, des mesures pour assurer le respect des obligations éviteraient les causes possibles de différends. Les mécanismes de règlement des différends et les mécanismes applicables en cas de non respect se compléteraient ainsi mutuellement.

B. Critères pour déterminer le non respect

10. Les dispositions de la Convention fournissent une base pour identifier tout écart. Il peut cependant y avoir des cas où la Convention n'énonce pas en détail la manière dont certaines dispositions devraient être appliquées. Dans de tels cas, une compréhension commune serait peut-être nécessaire entre les Parties pour fixer un seuil entre le respect et le non respect d'obligations données. On pourrait envisager les implications pratiques des obligations assumées et le besoin de clarifier ce qui peut être considéré comme un comportement acceptable selon la Convention.

C. Mode opératoire

11. Les arrangements existants établis en vertu d'accords environnementaux et autres envisagent un mode opératoire similaire pour traiter le non respect, qui peut être résumé comme suit :

- a) Présentation d'observations par une Partie à un organe établi en vertu de la Convention, avec une information à l'appui sur le comportement d'une autre Partie dans l'application de la Convention;
- b) Examen par cet organe des observations et de l'information pertinente qui lui sont communiquées, ainsi que des informations supplémentaires qu'il pourrait recueillir, afin d'établir les faits et de formuler des recommandations;
- c) Examen de ces recommandations par un organe compétent de la Convention (par exemple la Conférence des Parties);
- d) Décision de cet organe compétent.

12. Le secrétariat de la Convention peut appuyer le processus ci-dessus par des services administratifs en recevant et en transmettant des informations et de la correspondance et en fournissant une assistance de secrétariat et de la documentation.

13. Lorsqu'on dispose d'un mécanisme de règlement des différends, le mode opératoire qui précède peut être engagé sans préjudice de ce mécanisme. Les résultats des mécanismes de règlement des différends peuvent compléter la procédure applicable en cas de non respect.

D. Procédure

14. Le mode opératoire pourrait être énoncé dans la procédure convenue, qui pourrait englober les aspects suivants :

- a) Modalités d'engagement de la procédure, y compris comment et à qui une Partie peut soumettre une observation et ses informations à l'appui;
- b) Modalités de transmission de la correspondance, de l'information et des documents communiqués ensuite entre les Parties concernées, y compris le calendrier de cette transmission;
- c) Procédures d'un organe créé pour traiter les cas de non respect, ainsi que pour la transmission d'un rapport sur ses conclusions et des recommandations de l'organe compétent;
- d) Procédures devant être suivies par l'organe compétent pour donner suite au rapport et aux recommandations qu'il reçoit.

15. Des procédures pourraient être élaborées aussi pour le secrétariat de la Convention en ce qui concerne ses fonctions administratives liées à la procédure applicable en cas de non respect.

16. Etant donné que des renseignements pertinents pourraient être communiqués confidentiellement, des procédures pourraient être énoncées pour assurer cette confidentialité.

17. Afin d'assurer que la procédure applicable en cas de non respect concorde avec l'évolution du régime de mise en œuvre de la Convention, cette procédure pourrait fixer un mécanisme d'examen et de mise à jour sur une base régulière.

E. Mécanismes institutionnels

18. Les composantes clés des mécanismes institutionnels pour traiter la question du non respect pourraient être :

- a) L'organe compétent sous la responsabilité duquel les procédures applicables en cas de non respect sont établies (par exemple la Conférence des Parties);
- b) Un organe consultatif auprès de l'organe compétent pour examiner des cas supposés de non respect;
- c) Le secrétariat.

19. L'organe consultatif pourrait être établi sur une base permanente ou ad hoc, en fonction des besoins prévus d'application de la procédure en cas de non respect. Un tel organe pourrait réunir un certain nombre de Parties ou d'experts désignés par les Parties. Sa composition devrait tenir dûment compte de la représentation géographique entre ses membres. Des arrangements peuvent être adoptés pour en composer le bureau (par exemple Président, Vice-Président et Rapporteur).

F. Traitement

20. Des arrangements actuels pertinents offrent diverses possibilités de traitement d'une Partie dont il est constaté qu'elle est en situation de non respect de la Convention :

- a) Divulcation au public, par la publication de rapports, du fait d'une violation de ses obligations par la Partie considérée;
- b) Avertissements ou recommandations adressés à cette Partie;

- c) Fourniture d'une assistance appropriée pour permettre à cette Partie de satisfaire à ses obligations;
- d) Suspension de certains droits de cette Partie en vertu de la Convention.

21. Le traitement éventuel de la Partie peut dépendre de la nature du comportement ayant constitué de sa part un cas de non respect de la Convention.

II. VUE D'ENSEMBLE DES RÉGIMES ACTUELS APPLICABLES EN CAS DE NON-RESPECT D'ACCORDS MULTILATÉRAUX SUR L'ENVIRONNEMENT

22. Beaucoup d'accords multilatéraux sur l'environnement contiennent des articles sur le respect ou le non respect de leurs dispositions. Les Parties à ces accords et à d'autres accords qui ne comportent pas d'articles de ce genre ont élaboré des régimes applicables en cas de non respect ou sont en train de le faire. Des travaux de ce genre en vertu de plusieurs accords multilatéraux récents sur l'environnement ont été examinés aux fins de la présente vue d'ensemble; ils concernaient des régimes à la fois adoptés et en vigueur et des régimes envisagés. Pour chaque accord, la vue d'ensemble comprend une brève description des dispositions pertinentes de l'accord lui-même et de tout autre élément du mandat selon lequel des procédures applicables en cas de non respect sont élaborées, ainsi que du régime applicable en cas de non respect, des procédures applicables en cas de non respect dans leur état présent d'élaboration et de toute action future qui pourrait être envisagée. Les questions de respect et de non respect sont examinées ensemble et sont considérées comme liées et complémentaires. On considère que le principe de *pacta sunt servanda*, même s'il n'est pas expressément énoncé dans un accord, est le principe sous-jacent qui prévaut dans l'application de l'accord.

A. Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone se rapportant à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone

23. L'article 8 du "Protocole de Montréal stipule que:

« A leur première réunion, les Parties examinent et approuvent des procédures et des mécanismes institutionnels pour déterminer la non conformité avec les dispositions du présent Protocole et les mesures à prendre à l'égard des Parties contrevenantes. »

24. Les Parties au Protocole de Montréal ont d'abord finalisé l'élaboration de procédures en cas de non conformité en 1992. Ces procédures ont été adoptées à la quatrième Réunion des Parties, par sa décision IV/5. Elles incluaient la procédure applicable en cas de non conformité elle-même et une liste indicative de mesures pouvant être prises dans un tel cas. La décision IV/5 stipulait que la responsabilité de l'interprétation juridique du Protocole incombait en définitive aux Parties elles-mêmes.

25. Par sa décision IX/35, la neuvième Réunion des Parties a établi le Groupe de travail spécial d'experts juridiques et techniques sur le non respect, avec pour tâche d'examiner la procédure applicable en cas de non respect. A la suite des travaux de ce Groupe de travail spécial, par la décision X/10 de la Réunion des Parties, adoptée en novembre 1998, plusieurs amendements à la procédure applicable en cas de non respect ont été introduits afin de clarifier certains paragraphes. Ces amendements visaient à rationaliser la procédure par des mesures telles que la fixation de délais précis pour des réponses et des renseignements et à compléter les tâches du Comité d'application. Les Parties ont également convenu de procéder au premier examen de la procédure au plus tard fin 2003.

26. Selon la procédure amendée, le Comité d'application, en vertu de la procédure applicable en cas de non respect du Protocole de Montréal, constitue la base des procédures du Protocole applicables en cas de non respect. Le Comité d'application comporte dix membres, désignés en tenant dûment compte d'une représentation géographique équitable. Les fonctions de ce comité consistent à recevoir des observations

en cas de non respect, à solliciter, recueillir et examiner des informations pertinentes, à identifier des causes de non respect et à formuler des recommandations pour y remédier à l'intention de la Réunion des Parties; et de maintenir un échange d'information avec le Comité exécutif du Fonds multilatéral. Le Comité d'application fait rapport à la Réunion des Parties. Les rapports du Comité d'application sont mis à la disposition du public, en respectant dûment la confidentialité des informations traitées dans ses travaux. A ce jour, le Comité d'application a tenu plus de 30 réunions.

27. Selon la procédure applicable en cas de non respect, une ou plusieurs Parties peuvent déclencher cette procédure à l'égard du non respect d'une autre Partie. Une Partie peut aussi signaler son incapacité à s'acquitter de ses obligations en vertu du Protocole.

28. Le secrétariat assure la liaison entre les Parties concernées et la collecte des informations pertinentes. Il peut signaler des cas de non respect potentiel à la Réunion des Parties par le biais de ses rapports, et informer en conséquence le Comité d'application.

29. La liste indicative de mesures pouvant être prises en cas de non respect inclut une assistance, y compris dans la collecte et la communication de données; une assistance technique; un transfert de technologie; une assistance financière; la formation; des mises en garde; et la suspension de droits et de privilèges spécifiques en vertu du Protocole.

30. Chaque réunion annuelle des Parties examine le respect par les Parties de leurs obligations en vertu du Protocole, sur la base des renseignements fournis par chaque Partie. Les réunions des Parties prennent des décisions spécifiques à l'égard des Parties qui n'appliquent pas le Protocole comme cet instrument le prévoit. Ces décisions peuvent porter sur des mesures éventuelles destinées à restaurer le respect des obligations, comme la surveillance et l'examen par le Comité d'application du comportement d'une Partie jusqu'à ce qu'elle respecte à nouveau ses obligations; la présentation au Comité d'application de plans d'action, y compris de repères pour que le Comité vérifie le respect; des avertissements concernant d'autres mesures au cas où la Partie concernée ne reviendrait pas au respect de ses obligations; et diverses autres mesures.

31. Les réunions des Parties considèrent particulièrement le non respect des obligations en matière de communication de données en vertu de divers articles du Protocole, car ces données constituent la base de l'évaluation du respect du Protocole. Ainsi les décisions XIV/14 à 17 de la quatorzième Réunion, la plus récente, portent toutes sur cette question. Par exemple la décision XIV/17 vise spécifiquement le non respect potentiel de certaines obligations, vu qu'un certain nombre de Parties n'avaient pas communiqué les données requises. En l'absence d'autres éclaircissements à ce sujet, il est considéré que ces Parties ne respectent pas le Protocole.

32. Chaque réunion des Parties examine aussi l'interaction entre le Comité exécutif et le Comité d'application.

B. Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction (CITES)

33. Le paragraphe 3 de l'article XI de cette convention demande à sa Conférence des Parties d'en examiner l'application à toutes ses réunions et l'autorise le cas échéant à formuler des recommandations pour en améliorer l'efficacité. L'article XIII habilite la Conférence des Parties à formuler toute recommandation qu'elle estime appropriée à propos d'allégations de commerce non durable ou d'application inefficace.

34. Le Comité permanent est habilité par la Conférence des Parties à envisager des mesures, y compris des restrictions commerciales, et à recommander des sanctions commerciales spécifiques dans les périodes qui séparent les réunions de la Conférence. Le Comité des animaux et le Comité des plantes sont autorisés à formuler des recommandations en vue de mesures correctives au cas où le commerce d'une espèce aurait des effets préjudiciables.

35. En vertu de l'article XII de la Convention, le Secrétariat est tenu d'étudier les rapports des Parties et de leur demander tout complément d'information qu'il juge nécessaire pour assurer l'application de la Convention. Il lui est également demandé de formuler des recommandations pour la réalisation des objectifs et des dispositions de la Convention.

36. Le régime actuel de respect de la CITES évolue, et il se fonde sur une approche positive et de facilitation du respect, avec quelques éléments coercitifs. La CITES a employé un éventail de mesures correctives pour assurer son respect. Ces mesures ont eu un caractère consultatif, non judiciaire et non conflictuel, et elles incluent des garanties procédurales pour les Parties concernées. Ce régime de respect a été axé sur les obligations suivantes de la Convention: désignation d'organes de gestion et d'autorités scientifiques dans les Parties (article IX); délivrance préalable de certains permis ou certificats pour le commerce (articles III à VI); tenue de registres commerciaux et rédaction de rapports périodiques sur l'application de la Convention (article VIII); adoption de mesures appropriées pour faire appliquer les dispositions de la Convention et interdire le commerce de spécimens en violation de ces dispositions (article VIII); obligation pour les Parties de répondre si le secrétariat demande des renseignements au cas où une espèce inscrite aux annexes I ou II serait affectée par le commerce (article XIII). Le respect de la Convention concerne aussi le versement par les Parties des contributions au Fonds d'affectation spéciale, et le respect des contingents d'exportation pour les espèces des listes de la CITES, qui sont fixés suite à l'examen du commerce important ou au niveau national par les Parties, même si la Convention n'impose pas de tels contingents.

37. Afin de promouvoir le respect et de prévenir le non respect, le régime de la CITES s'appuie sur la collecte, la communication et l'examen d'informations plus ou moins générales, comme des rapports annuels et biennaux, des rapports sur des espèces et des réponses à des demandes d'information, comme moyen primaire de recueillir des renseignements et d'évaluer le respect de manière spécifique. Le respect est facilité par des avis et une assistance, par l'information des Parties, par une assistance technique et financière, par le transfert de technologie, par la formation, etc. Il peut être demandé aux Parties de communiquer elles-mêmes des données supplémentaires et d'entreprendre une surveillance ciblée. Un avertissement officiel peut être émis si nécessaire.

38. Le processus permettant d'établir le non respect est engagé à la suite d'un événement précis, qui peut être l'incapacité dans laquelle se trouve une Partie de respecter un délai ou de répondre à une plainte déposée par une ou plusieurs autres Parties, et le non respect est prononcé après un examen des renseignements présentés.

39. Les mesures en cas de non respect ont compris la fourniture d'avis et d'assistance; un avertissement officiel direct à la Partie concernée; des missions de vérification; la notification publique du non respect; l'élaboration d'un plan d'action pour le respect de la Convention; et la suspension de droits et de privilèges suite à des recommandations de suspension temporaire du commerce, de boycotts commerciaux concernant certaines espèces et d'autres mesures commerciales. Des sanctions commerciales ont été imposées principalement contre des Parties qui n'avaient pas adopté une législation nationale adéquate. Dans certains cas, des prérogatives substantielles ont été conférées au Secrétariat, y compris celle de déterminer si des Etats s'acquittent de leurs obligations de manière satisfaisante.

40. Afin de mieux traiter les questions de non respect, le Comité permanent de la CITES, à sa 45ème réunion, en juin 2001, a demandé au Secrétariat de procéder à une analyse de l'éventail de mesures juridiques, techniques et administratives pouvant être prises pour résoudre les problèmes de non respect de la Convention et d'application des résolutions et décisions de la Conférence des Parties. Sur la base du document SC46 Doc. 11.3, rédigé par le Secrétariat sur des mesures possibles en cas de non respect, et des discussions qui avaient eu lieu à la 46ème réunion du Comité permanent, en mars 2002, le Secrétariat a rédigé le document CoP12 Doc. 26 à l'intention de la 12ème réunion de la Conférence des Parties, en novembre 2002. Après avoir examiné ce document, la Conférence des Parties, par sa décision 12.84, a convenu que le Secrétariat devrait rédiger un ensemble de directives sur le respect de la Convention pour que le Comité permanent l'examine à sa 49ème réunion.

C. Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques se rapportant à la Convention sur la diversité biologique

41. L'article 34 du Protocole de Carthagène se lit comme suit:

« La Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole examine et approuve, à sa première réunion, des procédures et des mécanismes institutionnels de coopération propres à encourager le respect des dispositions du Protocole et à traiter les cas de non-respect. Ces procédures et mécanismes comportent des dispositions visant à offrir des conseils ou une assistance, le cas échéant. Ils sont distincts et sans préjudice de la procédure et des mécanismes de règlement des différends établis en vertu de l'article 27 de la Convention. »

42. La question du respect a été traitée par le Comité intergouvernemental pour le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques en préparant l'entrée en vigueur de ce Protocole. A sa première réunion, en décembre 2000, le Comité intergouvernemental a invité les Parties à la Convention et les gouvernements à faire connaître au Secrétaire exécutif leurs vues concernant les éléments et les options d'un régime de respect du Protocole de Cartagena sur la base d'un questionnaire¹. Une réunion d'experts à composition non limitée sur un régime de respect du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques a été convoquée en septembre 2001, simultanément avec la deuxième réunion du Comité intergouvernemental, et a examiné un rapport de synthèse² sur les vues communiquées par les Parties.

43. Sur la base d'un projet de procédures et de mécanismes de respect figurant dans l'annexe au rapport de la Réunion d'experts à composition non limitée sur le respect³, le Comité intergouvernemental, à sa deuxième réunion, a élaboré le projet de procédures et de mécanismes pour le respect du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques qui est reproduit en annexe de sa recommandation 2.11⁴. Dans ce projet, un certain nombre de questions demeuraient sans réponse, et dans sa recommandation 2/11, le Comité intergouvernemental a invité les Parties à la Convention et d'autres Etats à faire connaître leurs vues quant aux éléments du projet qui restaient entre crochets.

¹ Voir le document UNEP/CBD/ICCP/1/9, annexe I, point 4.5, par. 1.

² UNEP/CBD/ICCP/2/13.

³ UNEP/CBD/ICCP/2/13/Add.1.

⁴ Voir le document UNEP/CBD/ICCP/2/15, annexe I.

44. A sa troisième réunion, en avril 2002, le Comité intergouvernemental a élaboré plus à fond les procédures et les mécanismes de respect et convenu dans sa recommandation 3/2 de transmettre le projet de texte⁵ à la Conférence des Parties, qui constituait la réunion des Parties au Protocole, pour qu'elle l'examine à sa première réunion. Il a aussi invité les Parties et les gouvernements à faire connaître leurs vues sur les éléments du projets qui restaient entre crochets.

45. Ce projet de texte comprend les sections suivantes : I. « Objectif, nature et principes sous-jacents », où il est souligné que les procédures et les mécanismes doivent être simples, et conçus pour la facilitation, de manière non conflictuelle et en vue d'une coopération; II. « Mécanismes institutionnels », qui établit le Comité de respect des dispositions et détermine sa taille, sa composition et son fonctionnement; III. « Fonctions du Comité », qui consistent à identifier les cas de non respect, à étudier l'information, à fournir des avis et une assistance, à examiner les questions générales de respect et à prendre des mesures ou à faire des recommandations à la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole; IV. « Procédures », où il est demandé au Comité de respect de recevoir des observations et où les procédures suivant la réception de ces observations sont établies; V. « Information et consultation », où sont énoncées les modalités de collecte d'information, énumérées les organes habilités à présenter des informations, et qui permet au Comité de solliciter les avis d'experts et le contraint à respecter la confidentialité des informations recueillies; VI. « Mesures pour promouvoir le respect et traiter les cas de non respect », et VII. « Examen des procédures et des mécanismes ».

46. Le projet comprend du texte entre crochets sur plusieurs questions importantes, notamment, dans sa section I, celle de savoir si le fonctionnement des procédures et des mécanismes de respect devrait être guidé par le principe de responsabilités communes mais différenciées. L'accord ne s'est pas fait non plus, à la section II, sur la question de l'équilibre entre les représentants des pays importateurs et exportateurs dans la composition du Comité de respect, ou sur celle de savoir si les membres du Comité devraient siéger à titre personnel. En ce qui concerne les procédures énoncées à la section IV, des divergences demeurent quant à savoir si des observations peuvent être faites par n'importe quelle Partie à l'égard d'une autre Partie et si la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole peut faire des observations au Comité de respect. Dans la section V, sur l'information et les consultations, des crochets restent dans la liste de sources auprès desquelles le Comité peut rechercher, recevoir et examiner des informations. Enfin, à la section VI, l'accord ne s'est pas fait sur les mesures que la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties peut prendre pour traiter les cas de non respect.

D. Protocole de Kyoto se rapportant à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

47. L'article 13 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, concernant la résolution des questions de non respect, se lit comme suit :

“La Conférence des Parties étudiera, à sa première session, la mise en place d'un processus consultatif multilatéral, à la disposition des Parties sur leur demande, pour le règlement des questions relatives à l'application de la Convention.”

48. Conformément à l'article 13, un processus consultatif multilatéral a été élaboré et adopté par la Conférence des Parties dans sa décision 10/CP.4⁶, à sa quatrième session, en novembre 1998. Ce processus doit être conduit dans un but de facilitation et d'une manière non judiciaire, transparente, coopérative et opportune par le Comité consultatif multilatéral permanent établi par la même décision pour aider les Parties à appliquer la Convention et éviter les différends.

⁵ Annexes de la recommandation 3/2 (dans le document UNEP/CBD/ICCP/3/10, annexe)

⁶ Voir le document FCCC/CP/1998/16/Add.1.

49. L'article 18 du Protocole de Kyoto se lit comme suit :

“A sa première session, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole approuve des procédures et mécanismes appropriés et efficaces pour déterminer et étudier les cas de non respect des dispositions du présent Protocole, notamment en dressant une liste indicative des conséquences, compte tenu de la cause, du type et du degré de non respect et de la fréquence des cas. Si des procédures et mécanismes relevant du présent article entraînent des conséquences qui lient les Parties, ils sont adoptés au moyen d'un amendement au présent Protocole.”

50. Les procédures et les mécanismes de respect ont été élaborés au cours de la seconde partie de la sixième session de la Conférence des Parties, en juillet 2001, et à la septième session, en novembre 2001, où des procédures et mécanismes ont été finalisés et où il a été décidé de les communiquer à la première réunion des Parties au Protocole⁷.

51. Le projet de structure de respect du Protocole de Kyoto consiste en un Comité de contrôle du respect des dispositions comprenant un groupe de la facilitation et un groupe de l'exécution, qui ont l'un et l'autre 10 membres, avec une rotation des membres, et qui tiennent dûment compte du principe d'une répartition géographique équitable. Outre le travail effectué dans ces deux groupes, le Comité se réunit en plénière et élit son bureau. Des observations au Comité sur des questions de respect peuvent être présentées par une Partie quelconque à son propre égard ou à l'égard d'une autre Partie.

52. Le groupe de la facilitation est chargé de donner des avis aux Parties et de leur faciliter l'application du Protocole, ainsi que de promouvoir le respect par les Parties de leurs engagements, compte tenu du principe de responsabilités communes mais différenciées. Le groupe de la facilitation décide des conséquences qui relèvent de la facilitation, telles qu'elles sont énumérées. Ses décisions peuvent être prises à une majorité des trois quarts.

53. Le groupe de l'exécution est chargé de déterminer si une Partie inscrite à l'annexe I du Protocole ne respecte pas ses obligations telles qu'elles sont énoncées. Il décide ou non d'appliquer des mesures en vue d'ajustements des exigences, ou des conséquences, telles qu'elles sont énumérées, qui visent à rétablir le respect. Les conséquences possibles incluent des mesures telles qu'une déclaration de non respect, une analyse des causes de non respect, l'élaboration et l'application de divers plans ou calendriers pour rétablir le respect, des déductions des quantités futures fixées d'émissions au cas où les quantités fixées présentement seraient dépassées, et la suspension de l'admissibilité à des transferts d'émissions et de la participation au marché des émissions. Les décisions du groupe de l'exécution exigent une double majorité des Parties inscrites et non inscrites à l'annexe I. Les Parties peuvent recourir devant la Conférence des Parties contre des décisions du groupe de l'exécution.

54. Les procédures des deux groupes incluent l'évaluation d'informations provenant des rapports présentés en vertu du Protocole par les Parties concernées, de la Conférence des Parties et de l'autre groupe. Les organisations intergouvernementales et non gouvernementales peuvent également présenter des informations. Ces informations sont normalement rendues publiques sous réserve des restrictions de confidentialité applicables. Des garanties procédurales s'appliquent pour les Parties concernées.

55. Des procédures supplémentaires plus détaillées, avec des calendriers spécifiques, sont établies pour le groupe de l'exécution, y compris la possibilité pour les Parties de présenter des observations officielles écrites et de demander des audiences où elles pourront exposer leurs vues et de faire appel à des témoignages d'experts. En cas de non conformité avec des engagements chiffrés d'émissions, les Parties peuvent aussi présenter des recours devant la Conférence des Parties si elles estiment ne pas avoir bénéficié d'une procédure régulière. Une procédure accélérée, selon un calendrier plus restreint fixé au groupe de l'exécution, s'applique à des questions concernant l'admissibilité à la participation aux

⁷ Décision 24/CP.7 et annexe (dans le document FCCC/CP/2001/13/Add.3).

mécanismes. Une Partie peut demander, par le biais d'une équipe d'examen composée d'experts ou en s'adressant directement au groupe de l'exécution, que son admissibilité soit rétablie si elle estime avoir rectifié le problème en question et satisfaire à nouveau aux critères pertinents.

E. Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD)

56. L'article 27 de la CNULD stipule que la Conférence des Parties examine et adopte des mécanismes institutionnels pour résoudre les questions qui peuvent se poser au sujet de la mise en œuvre de la Convention.

57. Depuis sa première session, la Conférence des Parties a inscrit à son ordre du jour un point sur les procédures et les mécanismes institutionnels pour résoudre les questions que peut poser la mise en œuvre de la Convention. Par sa décision 20/COP.3⁸, la Conférence des Parties, à sa troisième session, a décidé de convoquer, à sa quatrième session, un groupe spécial d'experts à composition non limitée pour examiner notamment les procédures de résolution des questions de mise en œuvre et faire des recommandations à ce sujet. Dans la même décision, les Parties ont été invitées à faire connaître leurs vues sur la manière de faire avancer cette question. Ces vues ont été compilées et soumises à l'examen de la Conférence des Parties à sa cinquième session, en octobre 2001, en même temps qu'une vue d'ensemble des progrès réalisés dans ce domaine au titre d'autres conventions⁹.

58. A sa cinquième session, la Conférence des Parties a adopté sa décision 1/COP.5, intitulée "Procédures ou mécanismes institutionnels supplémentaires pour appuyer l'examen de la mise en œuvre de la Convention"¹⁰, par laquelle elle a établi le Comité d'examen de la mise en œuvre de la Convention en tant qu'organe subsidiaire de la Conférence. Cette décision a aussi prévu que le mandat de ce comité, ses fonctions et ses activités seraient revus sur la base des leçons apprises, et elle a invité les Parties à présenter des propositions quant aux critères de l'examen.

59. Le Comité d'examen réunit toutes les Parties à la Convention, avec la participation d'observateurs, et la transparence de son travail est assurée. Ses principales tâches consistent à examiner la mise en œuvre de la Convention sur la base des rapports présentés par les Parties; à analyser l'efficacité de sa mise en œuvre; à identifier des meilleures pratiques, des ajustements nécessaires et des défis; et à identifier des moyens d'améliorer la mise en œuvre dans divers domaines. Le Comité est habilité à adresser des recommandations à la Conférence des Parties. Pour l'aider dans son travail, le secrétariat est chargé de recueillir des informations, de les synthétiser, d'en faire une analyse préliminaire et de les diffuser. Il compile également un rapport de synthèse pour le Comité.

60. A sa cinquième session, la Conférence des Parties a aussi adopté sa décision 21/COP.5, intitulée « Résolution des questions posées par la mise en œuvre, l'arbitrage et les procédures de conciliation »¹¹, dans laquelle elle a décidé de convoquer à nouveau le Groupe spécial d'experts à composition non limitée à sa sixième session et invité les Parties à faire connaître leurs vues à ce sujet.

⁸ Dans le document ICCD/COP(3)/20/Add.1.

⁹ Voir le document ICCD/COP(5)/8.

¹⁰ Dans le document ICCD/COP(5)/11/Add.1.

¹¹ Ibid..

F. Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination

61. L'article 19 de la Convention de Bâle, sur la vérification, se lit comme suit:

“Toute Partie qui a des raisons de croire qu'une autre Partie agit ou a agi en violation des obligations découlant des dispositions de la présente Convention peut en informer le Secrétariat, et dans de tels cas elle informe simultanément et immédiatement, directement ou par l'intermédiaire du Secrétariat, la Partie faisant l'objet des allégations. Tous les renseignements pertinents devraient être transmis aux Parties par le Secrétariat.”

62. En élaborant les procédures de l'article 19 et d'autres articles contenant des dispositions spécifiques pour surveiller la mise en œuvre et le respect, ainsi que la prévention du non respect, les Parties ont mandaté le Groupe de travail juridique de la Convention pour élaborer des procédures de surveillance de la mise en œuvre et du respect des obligations énoncées dans la Convention. Par la décision V/16, adoptée par la Conférence des Parties à sa cinquième réunion¹², le Groupe de travail juridique a été chargé d'élaborer un projet de décision pour adoption par la Conférence des Parties à sa sixième réunion, en décembre 2002. Le Groupe de travail juridique a élaboré un projet de décision pour sa quatrième session, en janvier 2002, et des commentaires des Parties et des Signataires ont été demandés à ce sujet. Les vues soumises ont été résumées par le secrétariat, et avec le projet de décision elles ont été discutées par le Groupe de travail juridique à sa cinquième session, en mai 2002. Le projet de décision a encore été discuté lors d'une réunion intersessions qui a précédé immédiatement la sixième session de la Conférence des Parties, et il a été soumis à la Conférence des Parties à sa sixième session¹³.

63. Le mécanisme pour promouvoir la mise en œuvre et le respect, dont le mandat a été adopté par la Conférence des Parties à sa sixième session¹⁴, doit être non conflictuel, transparent, rentable et préventif, simple, flexible et non contraignant, et orienté vers l'aide aux Parties pour qu'elles appliquent les dispositions de la Convention de Bâle¹⁵. Un comité de 15 membres a été établi pour administrer ce mécanisme. Les membres y siègent selon un calendrier rotatif. Des observations peuvent être adressées à ce comité, notamment par des Parties en situation de non respect. Les réunions portant sur des observations spécifiques ne devraient pas en règle générale être ouvertes à d'autres Parties ou au public.

64. La procédure de facilitation établie dans le cadre du mécanisme pour promouvoir la mise en œuvre et le respect inclut la fourniture par le Comité d'avis, de recommandations non contraignantes et de renseignements. Les mesures supplémentaires pouvant être prises consistent en deux options que la Conférence des Parties peut choisir sur la recommandation du Comité: soit la poursuite d'un appui sous la forme d'assistance technique et de renforcement des capacités et l'accès à des ressources financières, soit un avertissement et des conseils pour aider les Parties à rétablir leur respect et promouvoir la coopération entre Parties.

65. Le Comité est chargé d'examiner des questions générales de respect et de mise en œuvre selon les instructions de la Conférence des Parties. Dans la rubrique de la consultation et de l'information, le Comité, en exerçant ses fonctions, peut demander des renseignements aux Parties sur de telles questions générales, consulter d'autres organes, entreprendre la collecte de renseignements sur les territoires des Parties avec leur consentement, consulter le secrétariat et examiner les rapports nationaux présentés conformément à la Convention.

¹² Dans le document UNEP/CHW.5/29, annexe I.

¹³ Voir le document UNEP/CHW.6/9.

¹⁴ Décision VI/12, appendice (dans le document UNEP/CHW.6/40, annexe).

¹⁵ Ibid, par. 2.

66. Le Comité doit faire rapport à la Conférence des Parties sur les travaux qu'il a effectués. De plus, il ne doit épargner aucun effort pour parvenir à un accord par consensus sur toutes les questions importantes. Faute de consensus, ses rapports et ses recommandations doivent refléter les vues de tous ses membres. En dernier ressort ses décisions doivent être prises à une majorité des deux tiers des membres présents et votants ou par huit membres, selon le chiffre le plus élevé. Le quorum du Comité est fixé à 10. Lorsque des renseignements sont reçus confidentiellement, la confidentialité doit être protégée par le Comité et par toute Partie ou tiers impliqué.

G. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus)

67. L'article 15 (Examen du respect des dispositions) de la Convention d'Aarhus se lit comme suit :

« La Réunion des Parties adopte, par consensus, des arrangements facultatifs de caractère non conflictuel, non judiciaire et consultatif pour examiner le respect des dispositions de la présente Convention. Ces arrangements permettent une participation appropriée du public et peuvent prévoir la possibilité d'examiner des communications de membres du public concernant des questions ayant un rapport avec la présente Convention. »

68. A la première réunion des Signataires de la Convention, une équipe spéciale sur les mécanismes de respect a été établie¹⁶ et chargée d'élaborer des éléments pour les mécanismes de respect afin de faciliter les discussions futures à ce sujet. A leur deuxième réunion, les Signataires ont décidé¹⁷ d'établir un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée pour rédiger le projet d'un texte de décision destiné à la première Réunion des Parties. Ce groupe de travail s'est réuni deux fois en 2001 et a rédigé un projet de décision¹⁸ sur l'examen du respect à l'intention de la première Réunion des Parties..

69. La première Réunion des Parties, en octobre 2002, a adopté¹⁹ ce projet de décision en tant que décision I/7 sur l'examen du respect des dispositions de la Convention. Par cette décision, les Parties ont établi un Comité du respect des dispositions et adopté un ensemble de règles sur la structure et les fonctions de ce comité ainsi que des procédures pour l'examen du respect des dispositions, qui figurent dans l'annexe de la décision. Les fonctions du Comité (chapitre III de l'annexe) comprennent l'examen des observations des Parties sur leur propre respect ou le respect d'autres Parties (chapitre IV), de renvois de cas éventuels de non respect par le secrétariat sur la base des rapports présentés par les Parties conformément aux exigences de la Convention (chapitre V), et de communications du public présentées dans des conditions spécifiées (chapitre VI). Les Parties peuvent décider de sortir du mécanisme d'examen de communications de membres du public pour quatre ans au maximum. Le Comité rédige également des rapports à la Réunion des Parties sur le respect de la Convention (chapitre X). Ses fonctions comprennent aussi la surveillance, l'évaluation et la facilitation du respect des dispositions de la Convention concernant la communication de données (chapitre III) et la formulation de recommandations si et quand cela est approprié. Pour s'acquitter de ses fonctions, le Comité entreprend la collecte de renseignements (chapitre VII), en tenant dûment compte de la confidentialité des renseignements recueillis (chapitre VIII).

¹⁶ Voir le document CEP/WG.5/1999/2, par. 49.

¹⁷ Voir le document CEP/WG.5/2000/2, par. 22.

¹⁸ Voir le document MP/PP/2002/9.

¹⁹ Voir le document ECE/MP.PP/2, par. 47.

70. En vertu du chapitre XII, la Réunion des Parties peut, lorsqu'elle examine un rapport et toute recommandation du Comité du respect des dispositions, prendre une ou plusieurs des mesures suivantes: conseils et assistance; recommandations à la Partie concernée; demande à la Partie concernée de soumettre une stratégie et un calendrier pour assurer le respect; recommandation à la Partie concernée sur des mesures spécifiques pour traiter une question soulevée dans une communication d'un membre du public; déclaration de non respect; avertissement; suspension des droits et des privilèges découlant de la Convention; et/ou toute autre mesure non conflictuelle, non judiciaire et consultative.

71. La première Réunion des Parties a élu le premier Comité de respect²⁰, qui a tenu sa première session en mars 2003.

H. Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

72. Par sa décision 1997/2²¹, l'Organe exécutif de cette convention a établi le Comité d'application pour l'examen du respect par les Parties de leurs obligations en vertu des protocoles s'y rapportant.

73. Le Comité d'application a décidé de prendre toutes ses décisions par consensus²². Il fonde ses décisions sur l'examen des renseignements fournis selon la procédure de communication de données prévue par la Convention. Il a également élaboré un questionnaire destiné à permettre aux Parties de faire rapport sur leurs stratégies et leurs politiques de réduction de la pollution de l'air, et tenu des consultations avec des experts sur l'évaluation de la qualité des données de sources nationales sur les émissions.

74. Le Comité examine des cas concernant le respect des dispositions des protocoles se rapportant à la Convention et soumet des recommandations à l'Organe exécutif. Il examine le respect par les Parties de leurs obligations en matière de communication de données et élabore des évaluations du respect des divers protocoles à l'intention de l'Organe exécutif.

75. L'Organe exécutif évalue les cas de non respect des protocoles. Ses décisions expriment principalement sa préoccupation au sujet du non respect et fixent des tâches spécifiques afin de pouvoir évaluer le processus de rétablissement du respect. Il se prononce aussi sur les cas concernant le respect des obligations en matière de communication de données, et demande aux Parties de remédier aux situations de non respect dans des délais spécifiés.

III. DIRECTIVES DU PNUE SUR LE RESPECT ET L'APPLICATION EFFECTIVE DES ACCORDS MULTILATÉRAUX SUR L'ENVIRONNEMENT

76. Les directives du PNUE sur le respect et l'application effective des accords multilatéraux sur l'environnement²³ ont été adoptées par le Conseil d'administration du PNUE à sa septième session extraordinaire, par sa décision SS.VII/4. Le respect est défini, dans le contexte des directives pour renforcer le respect des accords multilatéraux sur l'environnement, comme l'accomplissement par les Parties contractantes de leurs obligations en vertu d'un accord multilatéral sur l'environnement et de tout amendement à un tel accord.

²⁰ Voir le document ECE/MP.PP/2, par. 48-50.

²¹ Dans le document ECE/EB.AIR/53, annexe III.

²² EB.AIR/1998/4, par.6.

²³ UNEP/DEPI/MEAs/WG.1/3 et Corr.1, annexe II.

77. Dans la partie 4, intitulée « Considérations relatives au respect des accords multilatéraux sur l'environnement », de la section I du chapitre I (« Directives pour renforcer le respect des accords multilatéraux sur l'environnement »), il est dit que l'organe compétent d'un accord multilatéral peut, lorsqu'il est habilité à cette fin, examiner régulièrement l'accomplissement général des obligations découlant d'accords multilatéraux sur l'environnement et examiner des difficultés spécifiques en matière de respect. Les approches du renforcement du respect peuvent tenir compte de considérations telles que la clarté des obligations, l'élaboration de plans nationaux d'application, la communication de données, la surveillance et la vérification. Les mécanismes applicables en cas de non respect peuvent tenir compte du besoin d'ajuster les dispositions et les mécanismes concernant le respect aux obligations spécifiques d'un accord multilatéral. En mettant en place ces mécanismes, les Parties peuvent envisager la création d'un organe tel qu'un comité pour le respect des obligations. Les mécanismes applicables en cas de non respect peuvent servir de véhicule pour identifier des situations possibles de non respect à un stade précoce, ainsi que les causes du non respect, et formuler des réponses appropriées. Ces mécanismes peuvent être non conflictuels et inclure des garanties procédurales pour ceux qui sont concernés. La détermination finale du non respect d'une Partie peut être effectuée par le biais de la Conférence des Parties ou par un autre organe en vertu d'un mandat de la Conférence des Parties.
