NATIONS
UNIES

EP

UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/11

Distr. : générale
15 mars 2010

Français
Original : anglais

Programme des Nations Unies pour l'environnement

Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure
Première session
Stockholm, 7–11 juin 2010
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure

Principaux concepts, procédures et mécanismes employés par les accords multilatéraux juridiquement contraignants susceptibles de favoriser le respect du futur instrument sur le mercure

Note du secrétariat

Rappel

Au cours de sa réunion tenue à Bangkok du 19 au 23 octobre 2009, le Groupe de travail spécial à composition non limitée chargé des travaux préparatoires du Comité de négociation intergouvernemental a élaboré une liste des informations que le secrétariat devrait fournir au Comité à sa première session pour faciliter les travaux de ce dernier. Le secrétariat est prié, entre autres, de fournir « des documents abordant … les principaux concepts, procédures et mécanismes des accords multilatéraux juridiquement contraignants qui peuvent être utiles pour favoriser le respect dans le cadre de l'instrument sur le mercure ». La présente note répond à cette demande.

* UNEP(DTIE)Hg/INC.1/1.

K1060596 100510

Par souci d'économie, le présent document a été imprimé en nombre limité. Les participants sont priés de se munir de leurs propres exemplaires et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

Table des matières

I. Concepts en matière de contrôle du respect 3
A. Définitions 4
B. Efficacité, mise en œuvre et exécution 4
C. Règlement des différends et responsabilité 5

II. Les systèmes de contrôle du respect dans les accords multilatéraux sur l'environnement 6
A. Informations aux fins de l'examen de la mise en œuvre 7
1. Établissement des rapports aux fins de l'examen de la mise en œuvre 7
2. Vérification par une tierce partie 8
3. Surveillance par une tierce partie 8
B. Procédures multilatérales de contrôle du respect 8
1. Approches générales 8
2. Comité de contrôle du respect 9
3. Déclenchement des procédures de non-respect 10
4. Déroulement de la procédure devant le comité de contrôle du respect 10
5. Relations entre le comité de contrôle du respect et l'organe directeur 10
C. Mesures visant à rétablir le respect 10
1. Mesures de facilitation 11
2. Dissuasions et sanctions 11

III. Considérations pouvant être utiles au Comité de négociation intergouvernemental 12
A. Clarté et précision 12
B. Adaptation de l'accord aux différentes capacités de mise en œuvre 12
C. Indicateurs de respect et de résultats 13
D. Mécanismes de financement et respect 13

IV. Élaboration et adoption des procédures de respect 14
A. Incorporation des dispositions relatives au respect dans le texte de la convention 15
1. Établissement des rapports 15
2. Procédure applicable en cas de non-respect et mesures correctives 15
B. Clauses habilitantes 15
C. Autres approches possibles 16

Introduction

1. Comme suite à la demande de documents sur les principaux concepts, procédures et mécanismes employés par les accords multilatéraux juridiquement contraignants en matière de respect, la présente note porte essentiellement sur les procédures, les mécanismes et les approches envisageables dans le cadre d'un accord multilatéral juridiquement contraignant de portée mondiale et touchant à la protection de l'environnement pour aider les Parties à observer les engagements découlant de l'instrument. La note tient compte des études réalisées par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) sur la question du respect des accords multilatéraux sur l'environnement. Les travaux menés en la matière comprennent notamment l'étude intitulée *Compliance Mechanisms under Selected Multilateral Environmental Agreements*,[1] publiée en 2007 par la Division des conventions et du droit de l'environnement du PNUE, et les Directives sur le respect et l'application des accords multilatéraux sur l'environnement adoptées en 2002 par le Conseil d'administration du PNUE à sa septième session extraordinaire.[2] La note prend également en compte les documents sur la théorie du respect et de l'efficacité, ainsi que les rapports et les analyses touchant au respect élaborés sous les auspices des conventions examinées aux fins de la présente étude.

2. La note étudie les procédures et les mécanismes de contrôle du respect en s'appuyant principalement sur des exemples tirés d'accords multilatéraux sur l'environnement de portée mondiale, en particulier ceux qui concernent la pollution atmosphérique et les substances dangereuses. Dans une moindre mesure, elle s'appuie également sur des exemples issus d'accords portant sur le commerce, le travail, les questions financières et le contrôle des armes; cela étant, elle reconnaît toutefois que ces accords ont un objectif très différent de celui que poursuivra l'instrument juridiquement contraignant sur le mercure et que, dans certains cas, cela pourrait réduire l'intérêt qu'ils présentent pour son élaboration.

3. Le chapitre I définit les principaux concepts du respect et explique pourquoi certains mécanismes, dans des domaines tels que le règlement des différends et la responsabilité, ont une fonction distincte de celle des procédures multilatérales de contrôle du respect et n'entrent donc pas dans le cadre de la présente note.

4. Le chapitre II fournit des exemples des éléments de base pouvant constituer un système de contrôle du respect au titre d'un accord multilatéral sur l'environnement. Ces éléments comprennent les dispositions relatives à la communication d'informations sur la mise en œuvre de l'accord par les Parties; les procédures et les mécanismes permettant d'évaluer le respect de ses obligations conventionnelles par une partie; et les mesures applicables en cas de non-respect de ses engagements par une partie. Certains accords multilatéraux sur l'environnement utilisent l'ensemble de ces éléments, d'autres en utilisent une partie, et d'autres enfin n'en utilisent aucun.

5. Le chapitre III identifie et analyse les considérations susceptibles d'aider le Comité de négociation intergouvernemental à mettre au point une convention qui est efficace et qui favorise un degré élevé de respect. Le chapitre IV présente une brève analyse des différentes approches concernant le choix du moment de l'élaboration et de l'adoption du système de contrôle du respect dans le cadre de la convention sur le mercure.

I. Concepts en matière de contrôle du respect

6. Tout traité international est gouverné par le principe *pacta sunt servanda*: « les accords doivent être respectés ». Ce principe, codifié par l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités,[3] constitue le fondement de la théorie du respect dans les accords multilatéraux sur l'environnement.

---

[1] Disponible sur le site http://www.unep.org/dec/docs/Compliance%20mechanisms%20Under%20selected%20MEAs.pdf.

[2] Ci-après désignées « Directives sur le respect du PNUE », disponibles sur le site http://www.unep.org/DEC/docs/UNEP.Guidelines.on.Compliance.MEA.pdf.

[3] Convention de Vienne sur le droit des traités (A/CONF.39/27), art. 26, (1969) (« Tout traité en vigueur lie les Parties et doit être exécuté par elles de bonne foi »).

7. Les accords multilatéraux sur l'environnement à vocation mondiale récemment adoptés sont souvent des instruments complexes abordant des problèmes liés à l'environnement, à la santé ou aux ressources naturelles qui ne peuvent être traités de façon adéquate par les pays agissant séparément ou au niveau régional. Un accord multilatéral sur l'environnement est efficace quand il conduit à une action concertée des parties permettant d'éliminer la menace qui pèse sur l'environnement ou de la ramener à un niveau acceptable. Les Parties peuvent se voir assigner différentes responsabilités en fonction de leur niveau de développement économique ou de leur contribution au problème écologique traité. Quelles que soient les responsabilités individuelles au titre de l'accord, toutes les Parties ont besoin de savoir que leurs efforts seront soutenus par les efforts réciproques continus des autres parties. Un système de contrôle du respect bien conçu fournit cette garantie en renforçant le sentiment de confiance que chaque partie participe à sa juste part aux efforts fournis en vue de réaliser les objectifs de l'accord.

8. La présente note définit les principaux concepts de contrôle du respect; distingue le respect de l'efficacité, de la mise en œuvre et de l'exécution; et indique également les différences qui existent entre les mécanismes de règlement des différends et de responsabilité et le système de contrôle du respect dans le cadre d'un accord multilatéral sur l'environnement.

A. Définitions

9. La présente note emploie le terme « respect » tel que défini par les Directives sur le respect du PNUE :

> Le terme « respect » désigne l'exécution, par les Parties contractantes, des obligations qui leur incombent en vertu d'un accord multilatéral sur l'environnement et de tout amendement à cet accord.[4]

10. Ainsi, on peut dire qu'une Partie respecte un accord multilatéral sur l'environnement quand sa mise en œuvre est conforme aux obligations énoncées dans l'accord.

11. Un système de contrôle du respect est un ensemble de règles, de procédures et de mécanismes visant à promouvoir le respect d'un accord multilatéral sur l'environnement. En général, les systèmes de contrôle du respect sont non accusatoires et non punitifs; ils visent à appuyer l'action collective dans l'intérêt de toutes les Parties à un accord multilatéral sur l'environnement dans les cas où les problèmes rencontrés par une Partie en matière de respect risquent de compromettre l'efficacité de l'accord. Les systèmes de contrôle du respect sont indispensables car le principe juridique international traditionnel de réciprocité, selon lequel la violation matérielle d'un traité par un partie autorise les autres parties à mettre fin ou à suspendre l'application du traité, pourrait remettre en cause la réalisation de l'objectif qui, à l'origine, a poussé les Parties à adopter l'accord multilatéral sur l'environnement.

12. Un système de contrôle du respect peut comporter trois éléments de base, bien que tous les accords multilatéraux sur l'environnement ne prévoient pas ces trois éléments. Il s'agit tout d'abord des dispositions relatives à la communication de renseignements sur la mise en œuvre de l'accord multilatéral sur l'environnement par les Parties; ensuite, des procédures et des mécanismes d'évaluation du respect des obligations par les Parties; enfin, des mesures correctives, à savoir les mesures pouvant être déclenchées en cas de non respect par une partie. Ces éléments peuvent être établis, pour tout ou partie, en les intégrant de façon explicite dans le texte d'un accord multilatéral sur l'environnement. Ils peuvent aussi être mis au point et approuvés par l'organe directeur après l'entrée en vigueur de l'accord. Les trois éléments que comporte un système de contrôle du respect sont présentés de façon plus approfondie dans le chapitre II ci-dessous.

B. Efficacité, mise en œuvre et exécution

13. Il importe de distinguer le respect de trois autres sujets qui s'y rapportent : l'efficacité, la mise en œuvre et l'exécution.

14. L'efficacité est la mesure dans laquelle un accord multilatéral sur l'environnement atteint ses objectifs, en particulier la mesure dans laquelle il réussit à enrayer le problème écologique qui est à l'origine de son adoption. L'efficacité se rapporte donc plus à la performance globale de l'accord qu'à son degré d'application par chaque partie. L'efficacité d'un accord peut être influencée par de nombreux facteurs, tels que l'ambition et la clarté de ses dispositions; le nombre de parties et la ratification de l'accord par les principaux responsables du problème visé; l'existence de mécanismes d'assistance technique et financière visant à aider les Parties à satisfaire à leurs obligations; le degré

[4] Directives sur le respect du PNUE, p. 2.

général de respect auquel sont parvenues les Parties; ainsi que d'autres facteurs. Il est important de noter qu'un accord multilatéral sur l'environnement fixant des objectifs peu ambitieux pourra parvenir à un degré élevé de respect mais ne démontrer aucune efficacité pour enrayer le problème pour lequel il a été créé. Certains accords multilatéraux sur l'environnement, comme le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone sont conçus de façon à être facilement ajustés par les Parties, ce qui permet à ces dernières d'améliorer l'efficacité de l'accord en renforçant les mesures de réglementation pour répondre rapidement à l'évolution de la situation.

15. Le terme « mise en œuvre » désigne les mesures prises par les Parties à un accord multilatéral sur l'environnement pour respecter les obligations qui en découlent. Les Directives sur le respect du PNUE définissent la mise en œuvre comme :

> . . . l'ensemble des lois, des règlements, des politiques et autres mesures et initiatives que les Parties contractantes adoptent et/ou établissent pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu d'un accord multilatéral sur l'environnement et de tout amendement éventuel à cet accord.[5]

16. La mise en œuvre d'un accord multilatéral sur l'environnement par une partie ne garantit pas que cette dernière satisfait à ses obligations conventionnelles car il peut arriver que les mesures de mise en œuvre soient insuffisantes pour répondre aux obligations. À l'inverse, il est possible de voir une partie s'acquitter de ses obligations sans prendre d'importantes mesures aux fins de la mise en œuvre de l'accord si les objectifs fixés sont peu ambitieux, si la partie ne mène aucune des activités réglementées par l'accord ou si elle a pris des mesures suffisantes avant de devenir partie.

17. L'exécution, dans le contexte des systèmes de contrôle du respect des accords multilatéraux sur l'environnement, est associée aux procédures déclenchées lorsqu'une partie est en situation de non respect et qui, dans le cadre de certains accords, entraînent l'application de sanctions. Sachant que les systèmes de contrôle du respect mis en place dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement cherchent en général à faciliter plutôt qu'à sanctionner, les dispositions relatives à l'exécution sont assez rares et se rencontrent le plus souvent dans les accords comprenant des dispositions touchant au commerce international. L'exemple le plus frappant est sans doute la procédure de non respect du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Le Comité de contrôle des dispositions du Protocole de Kyoto comprend une chambre d'exécution qui a notamment compétence pour suspendre le droit d'une partie de participer au marché international des permis d'émission si elle ne satisfait pas aux critères d'admissibilité. Le Groupe de l'exécution est également chargé de déterminer les cas de non-respect du plafond d'émission par les Parties qui sont des pays développés et d'énoncer la sanction appropriée au niveau des émissions.

C. Règlement des différends et responsabilité

18. La plupart des systèmes de contrôle du respect mis en place par les accords multilatéraux sur l'environnement sont non accusatoires et non punitifs, visent à appuyer une action concertée dans l'intérêt de toutes les Parties à un accord multilatéral sur l'environnement quand les problèmes rencontrés par une partie en matière de respect risquent de compromettre l'efficacité de l'accord. Les mécanismes en matière de règlement des différends et de responsabilité sont au contraire accusatoires par nature et ne font, en général, pas partie des dispositifs applicables en cas de non-respect. Toutefois, les discussions sur le système de contrôle du respect dans le cadre de la convention sur le mercure soulèveront peut-être des questions à ce sujet; c'est pourquoi la présente section aborde ci-dessous le règlement des différends et la responsabilité, à titre d'information.

19. Dans les accords multilatéraux sur l'environnement, le terme « règlement des différends » désigne les procédures permettant de résoudre un désaccord entre deux ou plusieurs parties à un accord. La plupart des accords multilatéraux sur l'environnement prévoient une procédure de règlement des différends.[6] Les dispositions en la matière ont toutefois un effet limité dans la pratique car les Parties à un accord multilatéral sur l'environnement mettent habituellement fin aux litiges par voie de négociation, que l'accord prévoit ou non une procédure de règlement.

---

[5] *Ibid.*

[6] Voir par exemple la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (Convention de Rotterdam), art. 20; et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, art. 18.

20. De plus, les articles relatifs au règlement des différents permettent également aux parties de reconnaître par avance et comme obligatoire l'arbitrage ou la soumission du différend à la Cour internationale de justice ou, quand les Parties n'acceptent pas ces moyens de règlement des différends, de soumettre le différend à une commission autorisée à énoncer des recommandations non contraignantes. Le recours à ces procédures officielles reste rare, d'une part parce qu'il peut être considéré comme un échec des Etats à résoudre leurs différends par voie diplomatique et, d'autre part, parce que les Parties hésitent à se soumettre à l'arbitrage d'une tierce partie habilitée à prendre des décisions juridiquement contraignantes.

21. Dans certains accords multilatéraux sur l'environnement, les dispositions relatives au respect stipulent explicitement que les mécanismes prévus pour encourager le respect sont distincts et sans préjudice des procédures de règlement des différends établies en vertu de l'accord.[7] Si ce type de disposition apporte une certaine clarté au texte de l'accord, leur absence dans d'autres accords ne signifie pas que les procédures de contrôle du respect et de règlement des différends se chevauchent.

22. Peu fréquentes dans les accords multilatéraux sur l'environnement portant sur les biens communs de l'humanité ou sur des questions impliquant une action concertée, telles que la pollution atmosphérique ou chimique, les procédures officielles de règlement des différends peuvent efficacement promouvoir et imposer le respect dans le cadre des accords multilatéraux règlementant le commerce international, domaine dans lequel la réciprocité est un moyen viable de règlement des différends entre les États. Par exemple, les groupes d'arbitrage établis par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'Organisation internationale du commerce ont permis de résoudre des douzaines de litiges commerciaux entre les membres de l'Organisation depuis leur création en 1994.

23. Les mécanismes de responsabilité dans les accords multilatéraux sur l'environnement permettent à une partie ayant subi un dommage résultant d'un acte imputable à une autre partie de demander à être indemnisée par la partie responsable. Les accords multilatéraux sur l'environnement prévoyant des mécanismes de cette nature sont peu nombreux. Ceux qui le font remettent aux tribunaux nationaux, à l'arbitrage ou à toute autre procédure obligatoire de règlement des différends le soin de déterminer la responsabilité dans un cadre bilatéral. Dans le cadre de certains accords multilatéraux sur l'environnement, l'existence de mécanismes de responsabilité peut dissuader les Parties de contrevenir aux dispositions de l'accord; il s'agit toutefois de mécanismes bilatéraux de nature accusatoire qui, de ce fait, n'entrent pas dans le cadre des systèmes de contrôle du respect. Les Parties à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, par exemple, a adopté un protocole détaillé sur la responsabilité et l'indemnisation, placé en dehors du mécanisme de contrôle du respect établi par la Convention.[8] Parallèlement, les Parties au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique s'efforcent, depuis leur première réunion, de mettre en place des règles sur la responsabilité et la réparation qui seront distinctes des procédures de contrôle du respect établies par le Protocole.[9]

II. Les systèmes de contrôle du respect dans les accords multilatéraux sur l'environnement

24. Ce chapitre analyse les trois éléments de base que l'on retrouve le plus souvent dans le système de contrôle du respect prévu par les accords multilatéraux sur l'environnement. Les trois éléments ne sont pas toujours présents; il se peut même qu'aucun ne le soit. Ces trois éléments comprennent les dispositions relatives à la communication des informations permettant d'évaluer la mise en œuvre d'un accord multilatéral sur l'environnement par les Parties; les procédures et mécanismes d'évaluation du respect des obligations par les Parties; et les mesures correctrices pouvant être déclenchées quand une partie est en situation de non-respect.

---

[7] Voir par exemple le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique, art. 34.

[8] Le Protocole sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux a été adopté en 1999. À ce jour, on dénombre huit ratifications sur les vingt requises pour que le Protocole entre en vigueur.

[9] Voir le site Internet de la Convention sur la diversité biologique, "Liability and Redress," http://www.cbd.int/biosafety/issues/liability.shtml.

A. Informations aux fins de l'examen de la mise en œuvre

25. L'action concertée dans le cadre d'un accord multilatéral sur l'environnement n'est efficace que si toutes les Parties comprennent clairement la signification des obligations qui leur incombent en vertu de l'accord et qu'elles sont assurées que leurs efforts sont soutenus par les efforts réciproques des autres parties. La transparence est essentielle pour créer et maintenir un sentiment de confiance. La transparence peut constituer une incitation efficace au respect car la plupart des États attachent une grande importance à leur réputation, au niveau national comme sur la scène internationale, et ne veulent pas être considérés comme des pays manquant à leurs engagements internationaux. La transparence peut aussi renforcer la coordination entre les Parties en leur permettant d'échanger des informations sur les méthodes efficaces de mise en œuvre des obligations conventionnelles et en facilitant l'identification des lacunes et des imperfections d'un accord multilatéral sur l'environnement.

26. Dans la plupart des accords multilatéraux sur l'environnement, la transparence repose sur la communication d'informations permettant d'évaluer le degré de mise en œuvre d'un accord par les Parties. L'établissement des rapports nationaux constitue la principale source d'informations en la matière. Certains accords multilatéraux sur l'environnement, présentés plus en détail ci-dessous, assignent à une tierce partie le recueil et la vérification des informations de ce type.

27. Toutes les informations soumises par les Parties ou recueillies au titre d'un accord multilatéral sur l'environnement ne sont pas utilisées aux fins de l'examen de la mise en œuvre. Sont comprises dans ces informations les renseignements que les Parties échangent en vertu des dispositions de l'accord relatives à l'échange d'informations (bien que la mesure dans laquelle une partie participe à l'échange d'informations puisse faire partie des questions posées dans les rapports sur la mise en œuvre) ainsi que les informations utilisées pour établir les données de référence qui permettront ultérieurement de mesurer les progrès accomplis. De même, les renseignements communiqués dans les notifications d'exportation requises au titre de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause de la Convention de Bâle et de la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, ne sont pas utilisés aux fins de l'examen de la mise en œuvre.

1. Établissement des rapports aux fins de l'examen de la mise en œuvre

28. La plupart des accords multilatéraux sur l'environnement imposent aux parties de rendre compte régulièrement des mesures prises pour s'acquitter de leurs obligations conventionnelles. Les informations à fournir peuvent inclure une synthèse de lois, des politiques et des autres mesures adoptées aux fins de l'application d'un accord multilatéral sur l'environnement, ainsi que des données statistiques sur les résultats obtenus. Les accords multilatéraux portant réglementation de certaines substances, telles que les polluants organiques persistants ou les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, peuvent solliciter des données (ou des estimations à défaut de données réelles) sur la production, l'utilisation, la consommation, les rejets et le recyclage de ces substances, de même que des informations sur le traitement des déchets contenant de ces substances. Ils peuvent également demander aux parties de fournir des informations sur le commerce de ces substances avec d'autres pays, qu'ils soient parties ou non à l'accord. Certains accords multilatéraux sur l'environnement comprennent enfin des dispositions relatives à la mise à disposition des informations auprès du public et au traitement des informations commerciales confidentielles.

29. La fréquence de l'établissement des rapports peut être prévue dans le texte même de l'accord multilatéral sur l'environnement ou établie par les Parties après son entrée en vigueur. Les Parties à un accord peuvent aussi adopter un modèle ou des directives concernant la présentation des informations.

30. Les accords multilatéraux sur l'environnement peuvent prévoir de façon détaillée les informations que les Parties devront communiquer. L'article 7 du Protocole de Montréal, par exemple, énumère les types particuliers de données que les Parties doivent présenter; le formulaire de communication de données qu'utilisent les Parties ne se réfère qu'à ces données.[10] L'article 15 de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants suit l'approche opposée qui consiste à demander des informations nombreuses et peu précises : « chaque Partie fait rapport à la Conférence des Parties sur les mesures qu'elle a prises pour appliquer les dispositions de la présente Convention et sur leur efficacité dans la réalisation de l'objectif de la Convention ». Le formulaire de communication des informations au titre de la Convention de Stockholm comprend ainsi des questions sur tous les aspects de la mise en œuvre de la Convention par les Parties, y compris les efforts entrepris pour

[10] Voir site le Internet du Secrétariat de l'ozone, « Outils de communication de données », http://ozone.unep.org/Data_Reporting/Data_Reporting_Tools/index.shtml.

observer les dispositions relatives aux ressources et aux mécanismes en matière d'assistance technique et de financement.[11]

2. Vérification par une tierce partie

31. Certains accords multilatéraux sur l'environnement confient à des tierces parties, telles que des experts de renom ou le secrétariat de la convention, la responsabilité de vérifier l'exactitude des informations fournies par les Parties aux fins de l'examen de la mise en œuvre. Le secrétariat de la Convention-cadre sur les changements climatiques, par exemple, vérifie les données techniques fournies dans les communications nationales des Parties qui sont des pays développés. Un groupe d'experts, composé de membres choisis parmi ceux figurant sur une liste d'experts désignés par les Parties et les organisations intergouvernementales, procède ensuite à l'examen approfondi et se rend, le cas échéant, auprès des Parties concernées avec leur accord préalable.[12] À la différence des traités sur le contrôle des armes, tels que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et de leur destruction, les accords multilatéraux sur l'environnement ne prévoient en général pas d'inspections obligatoires sur le territoire des Parties pour vérifier les informations communiquées.

3. Surveillance par une tierce partie

32. Quelques accords multilatéraux sur l'environnement prévoient que des entités non parties à l'accord peuvent fournir des informations additionnelles en ce qui concerne la mise en œuvre de l'accord. Le respect de la Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction (CITES) repose en grande partie sur les fonctions de surveillance et de vérification de deux organisations indépendantes, le Service de surveillance continue du commerce de la faune et de la flore sauvages et le réseau TRAFFIC. Ces deux organisations surveillent le commerce de la faune et de la flore sauvages et travaillent en collaboration avec un large réseau d'organisations non gouvernementales au niveau national. Elles signalent toute irrégularité potentielle dans le commerce d'une espèce inscrite aux annexes de la CITES au secrétariat de la Convention qui peut, à son tour, les soumettre au Comité permanent de la CITES.[13]

B. Procédures multilatérales de contrôle du respect

33. Dans le contexte des accords multilatéraux sur l'environnement, les procédures multilatérales de respect sont des mécanismes institutionnels permettant d'évaluer le respect de l'accord par les Parties et de déterminer les mesures à prendre en cas de non-respect. Il s'agit en général de mécanismes de facilitation, non accusatoires et non punitifs, qui cherchent le plus souvent, non pas à sanctionner les Parties en difficulté, mais à aider les Parties à prévenir les situations de non-respect et à rétablir le respect le plus rapidement possible.

1. Approches générales

34. Une procédure officielle de contrôle du respect a été adoptée par les Parties ou est en cours de négociation dans la plupart des accords multilatéraux sur l'environnement touchant à la pollution atmosphérique et aux substances dangereuses. Ces procédures mettent en place (ou il est prévu qu'elles mettent en place) des comités de contrôle de l'application permanents régis par des règles précises concernant notamment leur composition, le droit de déclencher la procédure de contrôle du respect, les sources d'information susceptibles d'être prises en compte par les comités, les méthodes employées pour évaluer et déterminer les cas de non-respect, y compris les règles relatives à la prise de décisions; et les rôles respectifs des comités et des organes directeurs des conventions dans la décision finale.

35. D'autres accords multilatéraux emploient des procédures spéciales moins formelles. Ces procédures illustrent le sentiment des États que le dommage causé par le non-respect de certains accords peut avoir des incidences moins directes sur les autres États que les dommages transfrontières pouvant résulter de la pollution atmosphérique ou chimique. Ainsi, la Convention concernant la

---

[11] Voir site le Internet de la Convention de Stockholm, "Format for reporting under Article 15", http://chm.pops.int/Countries/NationalReports/tabid/254/language/en-GB/Default.aspx.

[12] Convention-cadre sur les changements climatiques, « Examen des communications initiales des Parties visées à l'Annexe I de la Convention », Décision 2/CP.1, FCCC/CP/1995/7/Add.1.

[13] Voir par exemple le Mémorandum d'accord conclu entre TRAFFIC et le secrétariat de la CITES (1999), http://www.cites.org/common/disc/sec/CITES-TRAFFIC.pdf; voir également la résolution de la CITES Conf. 14.3, annexe, « Guide sur les procédures CITES pour le respect de la Convention », http://www.cites.org/eng/res/14/14-03.shtml.

protection du patrimoine mondial culturel et naturel (dite Convention du patrimoine mondial), qui vise à « établir un système efficace de protection collective du patrimoine culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle », ne comporte pas de procédure formelle de contrôle du respect. Elle utilise, par contre, la méthode dite du « suivi réactif » selon laquelle les Parties, le secrétariat, le Comité du patrimoine mondial et d'autres parties prenantes collaborent pour identifier les biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial de l'humanité qui sont en péril ou qui se détériorent et, de concert avec la Partie concernée, décider des mesures à prendre pour mettre fin au problème.[14]

36. Le contrôle du respect de la CITES, d'abord fondé sur une procédure ad hoc, a peu à peu évolué vers une approche plus formelle. Lors de son adoption en 1973, la CITES ne prévoyait pas l'établissement d'une procédure formelle de contrôle du respect. Elle prévoit juste, dans son article XIII, que lorsque, à la lumière des informations reçues, le secrétariat considère que les dispositions de la Convention ne sont pas effectivement appliquées, il communique les faits indiqués à la Partie concernée. La Conférence des Parties peut alors formuler des recommandations sur la base des renseignements fournis dans les communications. Cette approche ad hoc a conduit le secrétariat, avec l'approbation des Parties, à assumer un rôle important en matière de contrôle du respect. Au fil des ans, la Conférence des Parties a adopté de nombreuses décisions touchant au respect qui ont progressivement mis en place une approche plus structurée du contrôle du respect, débouchant en 2007 sur l'adoption du « Guide des procédures CITES pour le respect de la Convention » qui n'a pas un caractère contraignant.[15]

37. Les principaux accords dans le domaine de la protection du milieu marin ne prévoient pas de procédure formelle de contrôle du respect comme le font la plupart des accords multilatéraux sur l'environnement, mais mettent en place des mécanismes accusatoires de règlement des différends et de responsabilité, et ont de surcroît recours à la pression politique.[16] Cela s'explique sans doute par le fait qu'ils reposent sur les principes fondamentaux du droit maritime et du droit commercial, en particulier le principe juridique traditionnel de réciprocité, et par le sentiment que l'on peut efficacement prévenir et corriger les infractions commises par les navires en mer en tenant leur propriétaire pour responsable des dommages susceptibles d'être causés.

38. Le reste de la présente section examine les éléments des procédures de contrôle du respect mentionnés au paragraphe 12. Le plus souvent, ces éléments ont été mis en place, non pas par les accords multilatéraux auxquels ils se rapportent, mais par l'organe directeur de ces accords.

2. Comité de contrôle du respect

39. Le comité de contrôle du respect (parfois appelé « comité de mise en œuvre ») est en général le principal organe chargé de la conduite de la procédure de contrôle du respect des accords multilatéraux sur l'environnement. Pour la plupart, ces comités sont composés de 10 à 15 membres. Le Comité du respect du Protocole de Kyoto est composé de 20 membres, le groupe de la facilitation et le groupe de l'exécution comprenant chacun 10 membres.

40. Les membres sont en général élus par l'organe directeur de l'accord pour une période déterminée, sur la base d'une représentation géographique équitable. Les membres peuvent siéger en qualité d'experts à titre individuel ou, comme prévu dans le cadre du Comité d'application du Protocole de Montréal, en qualité de représentants des Parties. De même, le Comité permanent de la CITES, qui assume un large éventail de responsabilités outre le contrôle du respect de la Convention, est composé de Parties représentant les six régions géographiques désignées en vertu de la Convention.

41. Au-delà de compétences d'évaluation et de décision sur les questions touchant au respect des dispositions conventionnelles par des parties déterminées, certains comités de contrôle du respect sont également chargés de procéder à l'examen régulier du respect et de la mise en œuvre de la convention en général.

---

[14] Voir les « Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention », disponibles sur le site http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf, chap. IV, « Suivi réactif ».

[15] Résolution CITES Conf. 14.3.

[16] Ces accords incluent la Convention internationale pour la règlementation de la chasse à la baleine, la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires de 1973 modifiée par le Protocole de 1978 y relatif (MARPOL 73/78), la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs.

3. Déclenchement des procédures de non-respect

42. Dans la plupart des cas, les procédures de non-respect prévues par les accords multilatéraux sur l'environnement sont déclenchées quand l'autorité compétente en vertu des règles adoptées par l'organe directeur de l'accord notifie au secrétariat un problème concernant le respect des dispositions conventionnelles par une partie. Dans les procédures de ce type, ce sont en général les Parties qui déclenchent la procédure, qu'il s'agisse d'une question soulevée par une partie à l'égard d'elle-même (saisine « par une Partie à l'égard d'elle-même ») ou à l'égard d'une autre Partie (saisine « par une Partie à l'égard d'une autre Partie »). L'intérêt de la procédure déclenchée par une partie à l'égard d'une autre partie ne réside pas tant dans son utilisation pratique (à vrai dire peu fréquente) que dans le fait que son existence même pourrait avoir pour effet d'inciter les Parties rencontrant des difficultés à adopter une attitude proactive et à solliciter une aide par le biais des procédures de respect. Plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement prévoient aussi que la procédure peut être déclenchée par le secrétariat, notamment lorsqu'il s'agit de savoir si une partie s'est acquittée de ses obligations. Quand un accord crée des organes chargés de l'examen technique, tels que les équipes d'examen composées d'experts dans le cadre du Protocole de Kyoto, ces organes peuvent aussi avoir compétence pour déclencher les mécanismes de contrôle du respect.

4. Déroulement de la procédure devant le comité de contrôle du respect

43. Bien que les procédures suivies par les comités diffèrent, la plupart prévoient que la partie en cause sera tenue informée de la question de mise en œuvre soulevée et qu'elle pourra communiquer ses vues et des renseignements à ce sujet. Lors de l'examen de la situation d'une partie, le comité peut s'appuyer sur un large éventail de sources d'information, incluant dans certains cas des données factuelles et techniques présentées par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes en la matière. Le comité examine souvent les questions de respect lors de réunions tenues en conjonction avec les réunions de l'organe directeur. La partie dont le respect des obligations est en cause est invitée à assister à la réunion mais ne peut participer à la prise de décision. De nombreux comités prennent leurs décisions par consensus ou, en l'absence de consensus, par un vote à la majorité des deux-tiers.[17]

5. Relations entre le comité de contrôle du respect et l'organe directeur

44. Les procédures de contrôle du respect prévoient souvent que le comité de contrôle peut faire des recommandations en vue d'aider la partie en difficulté à respecter les obligations qui lui incombent en vertu du traité. Ainsi, dans le cadre de la procédure de facilitation mise en place au titre du « mécanisme visant à favoriser l'exécution et le respect des obligations énoncées par la Convention de Bâle », le Comité de contrôle du respect peut prodiguer des conseils, adresser des recommandations non contraignantes et transmettre des informations « en accord » avec la Partie concernée.[18] Si les difficultés rencontrées par la Partie persistent, le Comité peut recommander à la Conférence des Parties d'envisager de prendre des mesures supplémentaires.

45. Dans le cadre de la CITES et du Protocole de Kyoto, par contre, les comités de contrôle ont compétence pour décider des mesures consécutives au non-respect. Le Comité permanent de la CITES peut dicter à une Partie toute une série de mesures, dont il surveillera la mise en œuvre avec l'assistance du secrétariat. La procédure prévue par le Protocole de Kyoto permet à la Partie concernée de former un recours contre la décision finale de la chambre d'exécution du Comité du contrôle du respect devant la Conférence des Parties. La Réunion des Parties peut décider, par un vote à la majorité des trois-quarts, d'annuler la décision de la chambre d'exécution et de renvoyer la question faisant l'objet du recours devant la chambre pour nouvel examen. En l'absence d'annulation par la Réunion des Parties, la décision de la chambre d'exécution est réputée définitive.

C. Mesures visant à rétablir le respect

46. Si le comité de contrôle détermine qu'une partie ne respecte pas les engagements qu'elle a pris en vertu d'un accord, le comité ou l'organe directeur peut prendre des mesures d'aide ou d'incitation en vue de favoriser le retour à une situation de respect. La plupart des accords multilatéraux sur l'environnement prévoient des mesures de facilitation visant à aider la partie en difficulté et, dans certains cas, à l'aider à mieux gérer sa situation vis-à-vis de l'accord en s'efforçant de renforcer ses capacités aux fins de la mise en œuvre de l'accord. Certains accords multilatéraux sur

---

[17] Voir par exemple le Mandat du Mécanisme visant à favoriser l'exécution et le respect des obligations énoncées par la Convention de Bâle, par. 25, disponible sur le site http://www.basel.int/legalmatters/compcommitee/index.html.

[18] *Ibid.*, par. 19.

l'environnement, notamment dans le domaine du commerce international, autorisent l'adoption de sanctions plus graves en cas de manquements graves ou répétés.

1. Mesures de facilitation

47. Les mesures de facilitation comprennent les recommandations et les conseils visant à aider la partie concernée à résoudre les problèmes qu'elle rencontre en matière de respect. Il s'agit, par exemple, de recommandations relatives aux lois et aux politiques que la partie pourrait adopter aux fins de la mise en œuvre de la convention, notamment en vue de la mise en place de systèmes de douanes et de mécanismes d'application adéquats au niveau national, et de conseils techniques en matière de surveillance et de communication des informations. Certains accords multilatéraux sur l'environnement, tels que la CITES et le Protocole de Montréal prévoient que le secrétariat ou le comité de contrôle du respect peut, sur invitation de la partie concernée, fournir une assistance, réaliser une évaluation technique ou mener une mission de vérification dans le pays concerné.

48. Les mesures de facilitation peuvent aussi consister à fournir des conseils et une aide pour favoriser l'accès aux technologies et aux ressources financières nécessaires pour que la partie en difficulté puisse s'acquitter de ses obligations conventionnelles. Cette aide peut venir compléter les ressources que la partie concernée est susceptible de recevoir en vertu des mécanismes d'assistance financière et technique mis en place par les traités.

49. Les mesures de facilitation comportent souvent un élément important qui consiste à demander ou suggérer à la partie en situation de non-respect de préparer un plan d'action comportant des échéances, des objectifs et des indicateurs, ainsi qu'un calendrier d'exécution. Les procédures de non-respect de la CITES, de la Convention de Bâle et du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques prévoient toutes la possibilité de demander à la partie concernée d'élaborer un plan d'action de respect des obligations et de faire rapport sur l'avancement de sa mise en œuvre.[19]

2. Dissuasions et sanctions

50. Bien que les accords multilatéraux sur l'environnement prévoient en général des procédures de contrôle du respect facilitatrices et non accusatoires, certains accords autorisent le recours à des sanctions plus graves en cas de manquements graves ou répétés. Dans le cadre de la CITES et du Protocole de Kyoto, ce sont respectivement le Comité permanent et la chambre d'exécution qui ont compétence pour appliquer ces sanctions. Les autres accords donnent compétence exclusive à l'organe directeur en matière d'application des sanctions.

51. En règle générale, ces sanctions prennent deux formes : la notification publique du non-respect et la suspension des privilèges liés au traité. La notification publique peut comprendre la détection formelle d'une situation de non-respect par l'organe directeur, l'envoi d'un avertissement formel à la partie visée ou la notification publique du non-respect des dispositions de l'accord par cette partie dans une liste spéciale des cas de non-respect. À titre d'exemples, le Secrétaire exécutif du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques peut rendre publics les cas de non-respect par le biais du Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques et le secrétariat de la CITES publie une liste des Parties manquant à leurs obligations sur le site Internet de la Convention.

52. Le recours à la suspension des privilèges lies au traité en cas de non-respect est prévu par de nombreux instruments multilatéraux et organisations internationales, tels que le Fonds monétaire international, l'Organisation internationale du travail et la Convention sur les armes chimiques. On retrouve ce type de sanction dans certains accords multilatéraux sur l'environnement et accords connexes. Ainsi, toute Partie à la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel qui ne respecte pas ses obligations peut être exclue du Comité intergouvernemental de la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. La procédure applicable en cas de non-respect du Protocole de Montréal permet « la suspension … de droits et privilèges spécifiques découlant du Protocole …. notamment ceux concernant la rationalisation industrielle, la production, la consommation, les échanges, le transfert de technologie, les mécanismes de financement et les arrangements institutionnels ».[20]

---

[19] Dans le cadre des procédures et mécanismes de contrôle du respect du Protocole de Kyoto, la chambre d'exécution du Comité de contrôle du respect peut imposer, parmi les mesures à caractère obligatoire, la préparation d'un plan d'action.

[20] UNEP/OzL.Pro.4/15, annexe V, disponible sur le site http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/04mop/4mop-15.e.doc.

53. La suspension des droits découlant d'un traité dans le domaine du commerce international de substances ou d'articles réglementés par un accord multilatéral sur l'environnement est une sanction beaucoup plus fréquente. Cela revient, en fait, à traiter la partie qui est en situation de non-respect comme un État non partie devant s'abstenir de tout échange commercial des substances ou articles réglementés. Bien que prévue par le Protocole de Montréal (voir ci-dessus), cette sanction a essentiellement été utilisée dans le cadre de la CITES où elle ne se traduit toutefois que par des recommandations non contraignantes formulées à l'intention des Parties par la Conférence des Parties ou le Comité permanent en vue de suspendre les échanges commerciaux avec la Partie contrevenante. Fin 2009, 21 Parties en situation de non-respect faisaient l'objet d'une recommandation de suspension du commerce. [21]

III. Considérations pouvant être utiles au Comité de négociation intergouvernemental

54. Alors que la Comité de négociation intergouvernemental amorce ses travaux, les gouvernements peuvent échafauder les bases d'un accord efficace sur le mercure en envisageant les meilleurs moyens à employer pour que l'instrument encourage – et que les Parties puissent assurer – le respect de ses dispositions. Les considérations ci-après pourront aider le Comité de négociation intergouvernemental à élaborer une convention efficace et favorisant un degré élevé de respect.

A. Clarté et précision

55. Les Parties sont plus facilement en mesure de mettre en œuvre et de se conformer aux obligations découlant d'un accord multilatéral sur l'environnement quand ses objectifs sont clairement énoncés et compris, et quand les obligations prescrites sont stipulées de façon précise, logique, et non ambigüe et constituent un ensemble cohérent. La clarté des engagements peut faciliter l'évaluation de leur respect,[22] alors que l'emploi de termes généraux dans le texte peut rendre cette tâche impossible. Par exemple, l'énoncé « prendront des mesures pour » (accomplir un certain objectif) a pour effet d'éloigner l'attention de la poursuite de l'objectif fixé et de l'orienter sur une activité qui permettra ou ne permettra pas d'atteindre cet objectif.

56. De même, lorsqu'une disposition énonce que « les Parties s'efforcent, dans la mesure du possible » (de faire quelque chose) il est difficile de déterminer si les Parties respectent leur engagement car la détermination du respect implique que l'on procède d'abord à l'examen complexe, voire impossible, de la capacité des parties d'accomplir ce qui est visé. L'engagement (et la convention dans son ensemble) sera plus précis si l'on évite les tournures générales de cette nature et si l'on emploie des moyens plus directs en vue de donner à l'accord la souplesse nécessaire pour tenir compte des capacités inégales dont sont dotées les Parties.

57. Tout au long des négociations, le Comité de négociation intergouvernemental devrait prendre des mesures pour s'assurer que chaque disposition en cours d'élaboration est cohérente et compatible avec les autres dispositions. Un groupe juridique pourrait apporter des conseils sur la cohérence du texte. Il conviendra de prévoir suffisamment de temps pour que le texte soit revu de façon à s'assurer de sa cohérence une fois qu'un accord aura été dégagé sur les questions de fond.

B. Adaptation de l'accord aux différentes capacités de mise en œuvre

58. Les négociateurs ont souvent recours à des formules générales telles que celles mentionnées plus haut pour accommoder les divers niveaux de développement et de capacités techniques des pays. Toutefois, les dispositions de cette nature peuvent avoir l'effet indésirable de donner à ces engagements une signification très vague, qui rendra l'évaluation du respect impossible à réaliser. L'adoption d'un traité comportant des obligations strictes pourrait, à l'inverse, se traduire par un nombre important de cas de non-respect dès son entrée en vigueur. Cette situation pourrait entretenir l'idée qu'il n'est pas possible de garantir le respect et que les procédures de contrôle sont par conséquent inutiles. Les négociateurs pourraient alors aussi convenir d'affaiblir les obligations afin de faciliter leur respect immédiat. La rigidité peut donc réduire l'efficacité à long-terme d'un traité en réduisant son respect ou son ambition.

---

[21] Voir la liste des pays faisant l'objet d'une recommandation de suspension de commerce, publiée par le secrétariat de la CITES, disponible sur le site http://www.cites.org/eng/news/sundry/trade_suspension.shtml (en date du 17 décembre 2009).

[22] Voir Directives sur le respect du PNUE, par. 14 a).

59. Le principe de responsabilités communes mais différenciées reconnaît que, dans certains cas, les engagements pris en vertu d'un accord multilatéral sur l'environnement doivent être mis en œuvre de différentes manières en fonction des capacités techniques et financières de chaque État partie. Les négociateurs peuvent répondre à ce besoin en reliant le respect des obligations à la fourniture d'une assistance technique et financière; en autorisant la poursuite, pour une période déterminée, des utilisations ou des pratiques réglementées par un traité dans le cadre de dérogations examinées par l'organe directeur; ou en autorisant des secteurs particuliers ou des catégories de parties déterminées à reporter temporairement l'exécution de certaines obligations conventionnelles. Ces approches tiennent compte des problèmes immédiats que vont rencontrer un certain nombre de parties, sans remettre en cause ni l'ambition du traité, ni le principe du respect. Dans tous les cas, il convient d'attacher une grande importance au renforcement des capacités dans les pays au cours des négociations et, une fois le traité adopté, au soutien en vue de la préparation des États à son entrée en vigueur.

60. La flexibilité des mesures nationales apparaît donc comme un élément important. La volonté d'y parvenir ne devrait pas pour autant conduire au choix d'un libellé vague ou ambigu, risquant d'être sujet à diverses interprétations. Le Protocole de Montréal applique le principe de responsabilités communes mais différenciées tout en gardant un langage précis qui permet d'évaluer le respect. L'article 5 du Protocole autorise les Parties qui sont des pays en développement et qui remplissent certaines conditions à surseoir pendant dix ans à l'observation de nombreuses mesures de réglementation prescrites par le Protocole. Néanmoins, cette différenciation n'entame en rien la clarté des obligations car elle s'applique aux délais d'exécution et n'implique pas l'emploi de formules vagues quand à l'obligation elle-même. Ainsi, par exemple, le paragraphe, 8 ter g) i) de l'article 5 dispose que :

> « À compter du 1er janvier 2002, chacune des Parties visées au paragraphe 1 du présent article est tenue de se conformer aux mesures de réglementation énoncées au paragraphe 1 de l'article 2H et, pour déterminer si elle se conforme à ces mesures, elle recourt à la moyenne de son niveau annuel calculé de consommation et de production, respectivement, pour la période allant de 1995 à 1998 inclus. »

C. Indicateurs de respect et de résultats

61. L'article précité du Protocole de Montréal non seulement s'abstient de toute tournure ambigüe, mais en plus fixe des indicateurs de résultats permettant de garantir la précision de l'obligation qui, à son tour, facilitera l'évaluation du respect. Lorsque la définition des engagements se traduit par l'énoncé précis de résultats à atteindre, de mesures à prendre, ainsi que d'échéances et de cibles à respecter, un accord multilatéral sur l'environnement peut établir des normes claires par rapport auxquelles le respect pourra être mesuré.

62. On peut également renforcer l'attention portée au respect d'obligations spécifiques en intégrant dans les dispositions relatives à ces obligations des prescriptions touchant au respect. Les dispositions énonçant des engagements importants peuvent, par exemple, inclure l'obligation d'établir des rapports et en fixer l'échéance. Ce type d'obligations, en particulier si elles sont complétées par un dispositif global d'établissement des rapports et par la fourniture d'une assistance financière, favorisent une communication accrue des informations par les Parties et facilitent ainsi l'évaluation du respect.

D. Mécanismes de financement et respect

63. Une analyse complète des mécanismes de financement à même d'aider les pays en développement à mettre en œuvre un accord sur le mercure n'entre pas dans le cadre de la présente note. Cette dernière examine toutefois brièvement quelques aspects des relations qui existent entre les mécanismes de financement et de respect.

64. Parmi les accords multilatéraux sur l'environnement, certains seulement établissent un mécanisme de financement. Ces derniers comprennent dans certains cas une disposition qui établit une relation entre la capacité des pays en développement à mettre en œuvre efficacement les obligations découlant de l'accord et la mise en œuvre effective de leurs obligations financières par les Parties qui sont des pays développés.[23]

[23] Voir par exemple la Convention de Stockholm, art. 13.4; la Convention-cadre sur les changements climatiques, art. 4.7; et Protocole de Montréal, art. 10.

65. Dans le cas des accords qui ont institué un mécanisme de financement, celui-ci est mis en œuvre par une entité indépendante ou créée à cet effet, telle que le Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal, ou par un organisme polyvalent comme le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

66. L'organisme polyvalent présente l'avantage de faciliter le versement de contributions par tous les donateurs importants, qu'ils soient parties ou non à l'accord. Il a, en outre, la capacité de traiter une large gamme de questions concernant l'environnement de façon relativement coordonnée et synergique. Il présente toutefois, du moins dans la perspective d'une convention donnée, l'inconvénient d'être placé sous l'autorité directe de son organe directeur et non de celui de la convention. En matière de respect, l'établissement de liens directs entre une convention et son mécanisme de financement peut donc s'avérer complexe en raison de l'autonomie de l'organisme d'exécution de ce mécanisme et des procédures indépendantes qu'il emploie.

67. Un organisme d'exécution indépendant ne fonctionne qu'au service de l'accord multilatéral sur l'environnement au titre duquel il a été créé, et le mécanisme de financement qu'il administre est le plus souvent financé par les Parties qui sont des pays développés. Les ressources financières provenant du mécanisme de financement visent le plus souvent à permettre aux pays en développement de se conformer aux obligations spécifiques découlant des mesures de contrôle prévues par la convention plutôt qu'à leur apporter une aide plus générale à l'appui des efforts qu'ils fournissent aux fins de la mise en œuvre de l'accord. Les fonds sont donc rarement consacrés au financement de projets de nature générale comme la construction d'infrastructures à moins qu'il y ait une relation évidente entre le projet et le respect de mesures de réglementation spécifiques. Un mécanisme de financement indépendant et son organisme d'exécution sont placés sous l'autorité directe de l'organe directeur de l'accord multilatéral sur l'environnement. Cette relation facilite l'établissement de liens entre le mécanisme de financement de l'accord et le respect de leurs engagements par les Parties.[24] De même, le lien direct entre les Parties qui sont des pays développés et le financement du mécanisme permet d'évaluer rapidement si ces parties s'acquittent de leur obligation de contribuer au mécanisme de financement en vue de faciliter le respect de la convention par les pays en développement.

68. Certains accords multilatéraux sur l'environnement n'ayant pas officiellement établi de mécanisme de financement appuient les activités de mise en œuvre par le biais de méthodes de financement volontaires. Dans le cadre des conventions de Bâle et de Rotterdam, par exemple, l'assistance technique est financée au moyen d'un Fonds d'affectation spéciale de contributions volontaires qui permet aux donateurs de réserver des fonds en faveur d'activités déterminées. Cette approche n'a pas l'avantage de faciliter l'établissement de liens directs entre le mécanisme de financement et les procédures de contrôle du respect établis par la convention.

IV. Élaboration et adoption des procédures de respect

69. Tout au long des négociations, le Comité de négociation intergouvernemental souhaitera peut-être garder à l'esprit l'importance du respect de l'instrument qu'il désire adopter, quelque soit sa forme. De façon récurrente, l'élaboration et l'adoption des procédures de contrôle du respect d'un accord multilatéral sur l'environnement se heurtent au fait que les États préfèrent souvent ne pas les examiner avant de connaître le contenu final de l'accord; ce dernier étant rarement connu avant la conclusion des négociations, le temps alloué à la négociation des procédures de contrôle du respect est souvent très limité.

70. Pour résoudre ce problème, de nombreux accords multilatéraux sur l'environnement comprennent des « clause habilitantes » qui engagent l'organe directeur de la convention à élaborer et adopter la procédure de contrôle du respect après l'entrée en vigueur de l'accord. Les négociations sur la procédure ayant lieu après que l'accord a été adopté pour ce qui concerne toutes les autres questions (y compris le financement, le cas échéant), les Parties sont moins poussées à mener les négociations de façon expéditive. Cette méthode a été utilisée par plusieurs accords, dont les conventions de Rotterdam et de Stockholm, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, et le Traité sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Les Parties à ces

[24] La sixième Réunion des Parties au Protocole de Montréal a, par exemple, décidé en 1994 de refuser tout financement du Fonds multilatéral en faveur des pays en développement qui n'avaient pas communiqué leurs données de référence initiales. UNEP/OzL.Pro.6/7, décision VI/5, disponible sur le site http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/06mop/6mop-7.e.pdf. La quatorzième Réunion des Parties a également indiqué que le Comité exécutif du Fonds multilatéral « doit, lorsqu'il examine les documents accompagnant les propositions de financement, tenir compte non seulement de la situation actuelle du pays demandeur en matière de respect, mais aussi de sa situation future ». UNEP/OzL.Pro.14/9, décision XIV/37.

conventions ont été incapables d'adopter des procédures de contrôle du respect en dépit d'années de négociations.

71. Le présent chapitre analyse les différentes approches que le Comité de négociation intergouvernemental souhaitera peut-être envisager pour garantir que les dispositions relatives au respect sont approuvées en même temps que le reste de l'instrument susceptible d'être adopté.

A. Incorporation des dispositions relatives au respect dans le texte de la convention

1. Établissement des rapports

72. Le texte de l'instrument adopté pourrait inclure l'obligation pour les Parties de faire régulièrement rapport sur la mise en œuvre de leurs engagements. S'agissant des engagements concernant le contrôle de la production, de l'utilisation, de l'élimination, du stockage et du commerce du mercure et de ses composés ou des produits contenant du mercure, l'instrument pourrait spécifier les types de données à fournir, à l'image de l'approche suivie par l'article 7 du Protocole de Montréal. Sachant que l'instrument sur le mercure impliquera sans doute l'adoption d'un grand nombre de mesures et de politiques, dont l'efficacité de la mise en œuvre ne sera pas toujours quantifiable, la convention pourrait également prévoir l'obligation de communiquer des informations plus générales et qualitatives, comme le fait l'article 15 de la Convention de Stockholm.

73. Le Comité de négociation intergouvernemental pourrait favoriser un niveau intense de communication des informations axée sur l'utilité des données en incorporant aux dispositions prévoyant les plus importantes mesures une référence spécifique à l'établissement de rapports. Afin de faciliter la présentation des informations, les dispositions relatives à ces mesures pourraient énoncer les indicateurs de mise en œuvre et de résultats qui seront utilisés. Dans tous les cas, l'instrument pourrait charger le secrétariat de publier la liste des parties qui lui ont transmis leur rapport, de mettre ces rapports à disposition du public et de consulter les Parties qui n'ont pas encore soumis leur rapport. La convention sur le mercure pourrait, comme le fait l'article 12 de la Convention-cadre sur les changements climatiques, préciser le délai dans lequel les Parties doivent présenter leur communication initiale.

2. Procédure applicable en cas de non-respect et mesures correctives

74. Comme indiqué plus haut, le Comité de négociation intergouvernemental devrait tenir compte de la question du respect de l'instrument qui sera adopté tout au long de ses délibérations. Il ne sera pas forcément possible dans le temps disponible d'inclure au sein de l'instrument tous les éléments de la procédure applicable en cas de non-respect et il conviendra peut-être de charger l'organe directeur d'élaborer les procédures de respect ultérieurement. Le Comité pourrait alors, soit laisser l'organe directeur mettre en place les procédures à sa discrétion, soit inclure dans l'instrument des orientations à l'intention de l'organe directeur, concernant notamment les aspects du respect qui ont posé de grosses difficultés dans le cadre d'autres accords multilatéraux sur l'environnement. Il s'agit de l'objectif et de la nature de la procédure; de l'établissement et de la composition du comité de contrôle du respect; des modalités de déclenchement de la procédure; des règles régissant la prise de décisions au sein du comité de contrôle du respect; des relations entre le comité et l'organe directeur; ainsi que de la nature et de l'éventail des mesures qu'il est habilité à prononcer.

75. Si le Comité décide d'énoncer des orientations de la sorte au sein de l'instrument, il souhaitera peut-être aussi y inclure une clause habilitante autorisant l'organe directeur à parfaire la procédure de respect dans un délai déterminé.

B. Clauses habilitantes

76. Les clauses habilitantes figurant dans les accords multilatéraux sur l'environnement ont deux effets : elles confèrent très clairement à l'organe directeur l'autorité pour adopter les procédures applicables en cas de non-respect et elles l'obligent à exercer cette autorité. La plupart des accords multilatéraux sur la pollution atmosphérique et les substances dangereuses contiennent des clauses habilitantes. Celles des conventions de Rotterdam et de Stockholm sont pratiquement identiques. L'article 17 de la Convention de Stockholm dispose que :

> La Conférence des Parties élabore et approuve, dès que possible, des procédures et des mécanismes institutionnels permettant de déterminer les cas de non-respect de la [présente] Convention et les mesures à prendre à l'égard des Parties contrevenantes.[25]

[25] Voir aussi la Convention de Rotterdam, art. 17.

77. Il convient de noter que cette disposition ne précise pas le délai dans lequel la Conférence des Parties doit approuver les procédures et les mécanismes institutionnels. Les Conférences des Parties aux conventions de Rotterdam et de Stockholm ont tenu quatre réunions ordinaires. Malgré de longs débats sur les procédures de contrôle du respect, aucune des deux conférences n'est parvenue à un accord en la matière.

78. Contrairement aux conventions de Rotterdam et de Stockholm, certains accords multilatéraux sur l'environnement prévoient, au sein de la clause habilitante, le délai imparti à l'organe directeur pour accomplir cette tâche. En règle générale, l'organe directeur doit approuver les procédures applicables en cas de non-respect à sa session inaugurale,[26] mais ce délai n'a pas toujours été respecté. Les Parties au Protocole sur les risques biotechnologiques et au Protocole de Kyoto ont adopté ces procédures à leur première session; la Réunion des Parties au Protocole de Montréal les a approuvées à sa deuxième réunion, de surcroît à titre provisoire. À l'issue de trois sessions, l'Organe directeur du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture n'est toujours pas parvenu à un accord sur les procédures applicables en cas de non-respect, alors même que le Traité lui enjoignait de le faire à sa première session.[27]

C. Autres approches possibles

79. Comme il ressort de la discussion ci-dessus, l'adoption des procédures et mécanismes en matière de respect après l'entrée en vigueur de l'accord multilatéral sur l'environnement peut se heurter à de nombreuses difficultés. L'exemple des Protocoles de Montréal et de Kyoto peut s'avérer instructif. On attribue souvent le succès du Protocole de Montréal à l'efficacité conjuguée de sa procédure de contrôle du respect (intitulée procédure applicable en cas de non-respect) et de son mécanisme de financement, le Fonds multilatéral. Le Protocole de 1987 contenait une clause habilitante mais aucune de ses dispositions n'abordait la question du mécanisme de financement. Apres l'entrée en vigueur du Protocole, il est toutefois devenu rapidement évident que l'élaboration et l'adoption de ces deux mécanismes de première importance étaient indispensables, d'où l'adoption par la deuxième Réunion des Parties de deux mécanismes complémentaires, les procédures provisoires applicables en cas de non-respect établies par décision des Parties d'une part, et le mécanisme financier instauré par voie d'amendement au Protocole, d'autre part.

80. Le Protocole de Kyoto a plus ou moins suivi la même voie. Adopté en 1997 par les Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, le texte du Protocole a omis des détails de premier plan eu égard à certaines questions, telles que le respect, la comptabilité carbone, le commerce des droits d'émission et le financement, que les pays visés à l'Annexe I, liés par les cibles de réduction des émissions, souhaitaient finaliser avant de ratifier le traité. Au lieu d'inclure un texte détaillé sur ces questions, le Protocole comporte plusieurs clauses habilitantes imposant à la Réunion des Parties d'adopter à sa première session les règles nécessaires. À l'issue de quatre années de négociations après l'adoption du Protocole, les Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques ont approuvé une série de dispositions, énoncées dans les Accords de Marrakech, portant notamment sur les procédures de contrôle du respect. Les Accords de Marrakech ont marqué le départ d'un grand nombre de ratifications par les pays développés permettant au Protocole d'entrer en vigueur, à la suite de quoi les Parties au Protocole ont adopté les Accords de Marrakech à leur première session.

81. Chacun de ces protocoles correspond à une situation particulière. Le Comité de négociation intergouvernemental souhaitera peut-être toutefois envisager la possibilité de négocier et d'approuver les dispositions de l'instrument sur le mercure touchant au respect et celles portant sur le financement ensemble plutôt que séparément. Ce choix impliquerait de prévoir les éléments de base de la procédure de contrôle du respect dans le texte de la convention, comme suggéré aux paragraphes 72 à 78 ci-dessus. Un ensemble de dispositions comprenant les détails les plus importants des procédures en matière de respect et de financement pourrait également être élaboré par le Comité, après l'adoption de l'instrument sur le mercure par la Conférence des plénipotentiaires. Les pays pourraient alors ratifier l'instrument après l'approbation de cette série de dispositions par le Comité puis, une fois l'instrument entré en vigueur, l'organe directeur pourrait adopter ces dispositions à sa première session.

---

[26] Voir par exemple le Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques, art. 34; le Protocole de Montréal, art. 8; le Protocole de Kyoto, art. 18; et le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, art. 21.

[27] Rapport de la troisième session de l'Organe directeur du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture; IT/GB3/09/Report, résolution 2/2009, « Procédures et mécanismes opérationnels visant à promouvoir l'application du Traité et régler les problèmes de non-application », disponible sur le site ftp://ftp.fao.org/ag/agp/planttreaty/gb3/gb3repe.pdf.