



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

MP.EIA/WG.1/1999/7
28 juillet 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Réunion des Parties à la Convention sur
l'évaluation de l'impact sur l'environnement
dans un contexte transfrontière
Groupe de travail de l'évaluation
de l'impact sur l'environnement
(Première réunion, Genève, 4-6 octobre 1999)
(Point 4 de l'ordre du jour provisoire)

RESPECT DES ACCORDS MULTILATÉRAUX RELATIFS À L'ENVIRONNEMENT

Document présenté par la délégation du Royaume-Uni

Introduction

1. À la première réunion des Parties à la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, il a été décidé que le plan de travail pour l'application de la Convention au cours de la période allant de 1998 à l'an 2000 comporterait des travaux sur des directives concernant la procédure à suivre en cas de non-respect de la Convention. Le Royaume-Uni a assumé à cet effet les fonctions de pays chef de file. Il organisera deux réunions d'une équipe spéciale chargée d'établir un rapport exposant les approches possibles pour élaborer les directives en question. Ces réunions se tiendront entre les première et deuxième réunions du Groupe de travail de l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Les dates en seront fixées avant ou pendant la première réunion du Groupe de travail.

2. Le présent document, qui récapitule les procédures établies en vue de s'assurer du respect d'autres accords multilatéraux relatifs à l'environnement ("AME"), a pour objet d'informer le Groupe de travail et d'aider l'équipe spéciale dans ses délibérations.

Respect des dispositions

3. Bien que ces notions ne soient nulle part définies explicitement aux fins du droit international de l'environnement, on entend généralement par "respect des dispositions" d'une convention (en anglais compliance) la façon

dont une Partie s'acquitte des obligations qui lui incombent à ce titre, alors que les expressions "mise en oeuvre" (implementation) et "application effective" (enforcement) se rapportent aux mesures législatives et autres prises au plan interne par une Partie pour démontrer qu'elle respecte les dispositions de ladite convention. Des procédures ont été élaborées en vue de s'assurer du respect de divers AME, les Parties étant naturellement désireuses de savoir si leurs partenaires honorent effectivement les engagements pris au titre des accords en question. Même si la présentation d'un rapport annuel décrivant les mesures qu'une Partie a adoptées s'avère très utile à cet effet, les données communiquées peuvent être considérées comme subjectives. De nombreuses Parties souhaitent en fait que de telles données soient évaluées objectivement.

4. Tous les AME contiennent des dispositions relatives au règlement des différends. Celles-ci pourraient, en principe, servir à contrôler la mesure dans laquelle les différentes Parties remplissent leurs obligations. Or ces dispositions n'ont jusqu'ici jamais servi à cela. Quatre raisons principales expliquent - semble-t-il - un tel état de choses :

- Les procédures de règlement des différends sont à la fois onéreuses, laborieuses et conflictuelles;
- Même lorsqu'elles aboutissent, elles ne produisent pas forcément des résultats permettant de protéger l'environnement ou de l'améliorer;
- À de rares exceptions près, ces procédures sont appliquées uniquement si les Parties au différend conviennent d'un "commun accord" d'y recourir, ce qui, dans la plupart des cas, n'est guère susceptible de se produire; et
- Un régime visant à s'assurer du respect des dispositions est multilatéral, alors que les procédures de règlement des différends sont bilatérales; la plupart des manquements aux obligations découlant des AME ont aussi un caractère intrinsèquement multilatéral.

5. Pour obvier au caractère conflictuel et judiciaire des mécanismes de règlement des différends et obtenir des Parties qu'elles honorent leurs engagements, les régimes élaborés en vue de s'assurer du respect des obligations se sont délibérément attachés à :

- Éviter toute complexité; et
- Privilégier une démarche non accusatoire, transparente et concertée.

Ces régimes accordent tous une grande importance à l'obligation qui incombe aux Parties de présenter des rapports.

6. À ce jour, des régimes de ce type ont été mis en place au titre des quatre AME ci-après :

- Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, de 1987;
- Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière, de 1979;
- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, de 1973 ("CITES"); et
- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, de 1979 ("Convention de Berne").

Des négociations sont en cours à ce sujet au titre de deux autres AME :

- Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, de 1992 (où le régime envisagé est appelé "processus consultatif multilatéral"); et
- Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, de 1989.

Des travaux doivent être entrepris prochainement en vue d'élaborer un régime correspondant et un processus consultatif multilatéral pour le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Protocole de Montréal

7. Le régime (élaboré entre 1989 et 1992 et revu en 1998) visant à faire respecter les dispositions du Protocole de Montréal est celui dont le fonctionnement au plan pratique affiche le bilan le plus fourni. La procédure correspondante est dans l'ensemble considérée comme associant judicieusement le bâton et la carotte.

8. Dans les cas où la façon dont une Partie s'acquitte de ses obligations au titre du Protocole suscite des préoccupations, une procédure d'examen peut être déclenchée à l'initiative :

- D'une autre Partie;
- Du secrétariat; ou
- De la Partie en cause.

9. Tous les éléments à prendre en considération sont communiqués à un Comité d'application composé de 10 membres choisis parmi les Parties selon une répartition géographique équitable.

10. Le Comité d'application s'applique à trouver une "solution à l'amiable", mais ne prend pas lui-même de décisions. Il peut tout au plus adresser des recommandations à l'organe directeur du Protocole, la Réunion des Parties.

11. À la différence du Comité d'application, la Réunion des Parties a un pouvoir de décision. Elle a jusqu'ici fait preuve de modération en la matière (en offrant une assistance et des conseils, plutôt qu'en agitant la menace d'une suspension).

12. Le Comité d'application s'est bien acquitté de sa tâche. En l'espace de 7 ans et au cours de ses 21 réunions, les affaires dont il a été saisi lui ont été soumises soit par le secrétariat, soit par des Parties au sujet de leur propre cas. Aucune Partie ne lui a présenté un rapport sur une autre, ce qui témoigne de la réticence des Parties à mettre directement en cause d'autres Parties au titre de la procédure de règlement des différends. À ce jour, le Comité d'application a examiné les cas de nombreuses Parties et formulé des recommandations à leur sujet. La Réunion des Parties a systématiquement adhéré aux avis exprimés par le Comité d'application.

Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

13. Les Parties à cette Convention ont récemment estimé qu'il leur fallait désormais passer de l'élaboration de nouveaux protocoles à une démarche privilégiant un meilleur respect de ceux qui ont déjà été adoptés. Le modèle du Protocole de Montréal leur a semblé suffisamment probant pour être repris dans sa quasi-totalité.

14. Le régime visant à faire respecter les dispositions de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance fonctionne par l'intermédiaire d'un Comité d'application composé de huit membres. À ce jour, ce Comité a tenu trois réunions. Il a jusqu'ici concentré ses efforts sur la mise au point de ses méthodes de travail. Les obligations prévues dans la Convention sont, pour l'essentiel, moins précises que celles du Protocole de Montréal et il sera plus difficile d'évaluer clairement la façon dont les Parties s'en acquittent. Cependant, les protocoles conclus au titre de la Convention contiennent des obligations plus spécifiques.

CITES

15. En 1992, la Conférence des Parties a adopté une résolution priant son secrétariat de recenser les Parties dont la législation en matière d'application semblait insuffisante. En s'acquittant de cette tâche, le secrétariat a fait appel à des consultants extérieurs pour examiner les dispositions prises au niveau national aux fins du respect de la Convention. À ce jour, deux examens ont été menés à terme et un troisième est en cours.

16. Concernant le premier examen, la Conférence des Parties a recommandé aux Parties dont la législation avait été jugée incomplète de prendre des dispositions visant à introduire des améliorations avant la Conférence suivante. Une assistance technique a été mise à la disposition des Parties qui le demandaient. Plusieurs pays ont accepté cette offre.

17. En dépit de ses réticences initiales à prendre des mesures plus énergiques, la Conférence des Parties a, en 1997, décidé temporairement de suspendre toute opération commerciale au titre de la CITES avec les Parties qui avaient un important commerce d'espèces visées par la Convention mais qui,

dans l'ensemble, ne semblaient satisfaire à aucune des dispositions y relatives. Une démarche aussi ferme a produit de bons résultats. Certaines Parties ont désormais introduit les textes législatifs requis et les suspensions applicables à leur égard ont été levées. Ce processus se poursuit et un certain nombre de pays sont actuellement sous le coup de mesures de suspension qui prendront effet si des améliorations ne sont pas apportées avant l'automne.

Convention de Berne

18. Le Comité permanent de la Convention de Berne du Conseil de l'Europe (assimilable à une conférence des Parties) administre un mécanisme de vérification du respect des obligations découlant de ladite convention, fondé sur les plaintes ou réclamations qu'il reçoit de particuliers, d'ONG ou des Parties elles-mêmes, faisant état du non-respect des dispositions de la Convention par une Partie. La décision d'"ouvrir un dossier" incombe au Comité permanent, qui est libre de déterminer la marche à suivre. Il clôt les dossiers lorsque les plaintes ou réclamations ont été réglées à sa satisfaction. Le succès de cette procédure, qui agit à un niveau administratif plutôt que juridique, est en grande partie fonction de la pression collective susceptible d'être exercée par l'intermédiaire du Comité permanent sur une Partie ne respectant pas ses engagements.

Convention sur les changements climatiques

19. L'objectif initial de certaines des Parties à la Convention sur les changements climatiques était de doter cette convention d'un régime de vérification du respect des obligations analogue à celui du Protocole de Montréal. Au cours des négociations, un nombre non négligeable de pays ont toutefois mis en doute la nécessité d'un tel régime : la Convention prévoit donc simplement un processus consultatif multilatéral à mettre en place.

20. Le processus consultatif multilatéral élaboré aux fins de la Convention sur les changements climatiques diffère du régime de vérification du respect des dispositions du Protocole de Montréal principalement en ce qu'il met l'accent sur la fourniture aux Parties qui le demandent de conseils et de recommandations sur les moyens d'obtenir les ressources techniques et financières nécessaires pour aplanir les difficultés rencontrées dans l'application de la Convention.

21. Il s'agit donc d'un système ayant pour objet de donner des avis (autrement dit un service d'assistance), alors que le Protocole de Montréal prévoit un régime de surveillance. Vu le caractère très général des engagements prévus dans la Convention sur les changements climatiques, une démarche consultative peut s'avérer préférable. Le processus consultatif multilatéral en question devrait en principe être utilisé principalement par les pays en développement Parties à la Convention.

22. Ce processus n'a pas encore pris effet en raison d'un désaccord persistant sur un point concernant la composition du Comité consultatif multilatéral. Il est à espérer que cette question pourra être réglée à la réunion de la Conférence des Parties qui doit se tenir cette année.

Convention de Bâle

23. La Convention de Bâle ne contient aucune disposition concernant la mise au point d'un régime visant à s'assurer du respect des obligations. Certaines Parties ont néanmoins insisté pour qu'un régime de ce type soit élaboré en vertu des compétences générales dont dispose la Conférence des Parties. Trois réunions se sont déjà tenues sur la question, mais il n'y a guère eu de progrès en la matière.

24. Le présent document a été établi juste avant la réunion (de juin) du comité spécial à composition non limitée pour l'application de la Convention de Bâle. Au moment où il a été rédigé, il y avait tout lieu de penser que ce comité proposerait aux Parties à la Convention de prendre à leur réunion de décembre une décision tendant à entamer sérieusement des travaux pour mettre en place un mécanisme à cet effet.

Protocole de Kyoto

25. Le Protocole de Kyoto envisage l'élaboration tant d'un régime ayant pour objet de s'assurer du respect des dispositions que d'une procédure consultative multilatérale. Il prévoit toutes sortes d'obligations, qu'il s'agisse d'"exigences ordinaires" énoncées en détail dans le Protocole (réalisation des objectifs fixés en matière d'émissions et présentation d'un rapport à la Conférence des Parties, par exemple) ou d'obligations plus complexes qui seront définies dans une large mesure en fonction de règles et de procédures que les Parties doivent encore élaborer et adopter.

26. Il va sans dire qu'un processus consultatif multilatéral et un régime de surveillance du respect des obligations auront un rôle durable à jouer dans le cadre du Protocole de Kyoto. Cependant, la mise au point de régimes de ce type risque d'être entravée par le désir de certaines Parties de soumettre les manquements à certaines obligations à des sanctions juridiquement contraignantes, tandis que d'autres restent hostiles à l'idée de mettre en place un système de surveillance.

Tendances observées et conclusions

27. L'expérience acquise concernant la conception et le fonctionnement de régimes de surveillance visant à encourager une meilleure protection de l'environnement au titre des AME reste limitée. Les processus de ce type en sont encore aux balbutiements. On peut néanmoins déceler certaines tendances et en tirer des conclusions :

a) **Souveraineté.** Jusqu'à présent, la négociation des procédures correspondantes a démontré que certains pays demeurent rétifs au principe d'une vérification extérieure de la qualité des mesures prises pour s'acquitter des obligations qui leur incombent au titre des AME. Il a donc fallu ménager les susceptibilités en élaborant des procédures qui aient un caractère encourageant et constructif et respectent la souveraineté nationale, plutôt qu'un système en vertu duquel certaines Parties seraient jugées "coupables" et sanctionnées;

b) **Adaptation.** Il n'existe pas de procédure unique permettant de s'assurer du respect de tous les AME. Chaque accord est différent. Le dosage des obligations à assumer et la liste de Parties varient d'un instrument à l'autre. Il peut s'avérer nécessaire d'adapter les procédures mises au point en fonction de tel ou tel cas;

c) **Composition du Comité d'application.** D'aucuns ont estimé que les comités d'application seraient plus efficaces s'ils étaient composés de membres siégeant à titre personnel plutôt que de pays élus. Une telle formule serait - dit-on - garante d'une meilleure objectivité, d'une plus grande compétence et d'une participation plus systématique des membres aux réunions. Cependant, certains pays ont manifesté une certaine réticence devant toute initiative de ce type, bien qu'elle ait apparemment produit de bons résultats dans d'autres contextes. Pareille évolution semble peu probable dans le proche avenir;

d) **Nécessité de prévoir des obligations précises.** Il est nettement plus facile d'élaborer et d'appliquer un régime de surveillance pour un AME (tel que le Protocole de Montréal) qui énonce des normes précises auxquelles les Parties doivent satisfaire que pour un instrument-cadre assorti d'obligations non spécifiques, voire peu claires (comme dans le cas de la Convention sur les changements climatiques);

e) **Création d'un climat de confiance.** Il faut du temps pour que des comités d'application puissent s'affirmer face aux Parties à un AME et pour que les Parties s'habituent à l'idée de voir régulièrement leurs résultats examinés, sans redouter un tel processus. Dans tous les cas où un AME est assorti d'un régime de vérification du respect des obligations, un climat de confiance devra sans doute progressivement s'instaurer : une mise en route laborieuse ne doit donc pas être considérée comme un échec.
