



NATIONS
UNIES



**CONVENTION SUR LA LUTTE
CONTRE LA DÉSERTIFICATION**

Distr.
GÉNÉRALE

ICCD/COP(3)/18
19 juillet 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

CONFÉRENCE DES PARTIES
Troisième session
Recife, 15-26 novembre 1999
Point 13 b) de l'ordre du jour provisoire

QUESTIONS EN SUSPENS

**ÉTUDE DE PROCÉDURES ET DE MÉCANISMES INSTITUTIONNELS
POUR RÉSOUDRE LES QUESTIONS CONCERNANT LA MISE EN OEUVRE
DE LA CONVENTION, EN APPLICATION DE SON ARTICLE 27,
EN VUE DE DÉCIDER DE LA DÉMARCHE À SUIVRE EN LA MATIÈRE**

Note du secrétariat

1. À sa deuxième session, la Conférence des Parties a décidé (décision 2/COP.2) d'inscrire à l'ordre du jour de sa troisième session l'étude de procédures et de mécanismes institutionnels pour résoudre les questions concernant la mise en oeuvre de la Convention, en application de son article 27. Par ailleurs, dans sa décision 22/COP.2, elle a décidé d'examiner cette question plus avant à sa troisième session, compte tenu des négociations menées à ce sujet dans le cadre d'autres conventions de protection de l'environnement afin de décider de la démarche à suivre en la matière.
2. Le contenu de la première partie du document ICCD/COP(2)/10 est reproduit dans la présente note pour faciliter l'examen de ces questions.

RÈGLEMENT DES QUESTIONS CONCERNANT L'APPLICATION DE LA CONVENTION

I. INTRODUCTION

1. À sa huitième session, le Comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer une convention internationale sur la lutte contre la désertification a discuté des procédures de règlement des questions concernant l'application de la Convention sur la base du document A/AC.241/50. Ce dernier avait été établi par le secrétariat comme suite à une demande formulée par le Comité au paragraphe 5 de sa résolution 6/1 intitulée "Organisation et programme de travail pour la période transitoire" (A/50/74, appendice II).

2. À la même session, le Comité a, par sa décision 8/10, renvoyé l'examen du point concernant "le règlement des questions" à la première session de la Conférence des Parties à la Convention sur la lutte contre la désertification (A/51/76). Par la suite, dans sa décision 9/COP.1 (alinéa 3 b)), la Conférence des Parties a résolu d'inscrire à l'ordre du jour de sa deuxième session et, si nécessaire, à celui de sa troisième session, le point concernant les procédures et mécanismes institutionnels pour résoudre les questions qui peuvent se poser au sujet de la mise en oeuvre de la Convention (ICCD/COP(1)/11/Add.1).

3. La présente note est une mise à jour du document A/AC.241/50. Plus précisément, elle fournit des renseignements actualisés sur les précédents pertinents évoqués dans ce document ainsi que des informations sur les faits nouveaux. La liste préliminaire des questions à envisager qui figure à la section III du document A/AC.241/50 est conservée. Les renseignements généraux ainsi que cette liste visent à aider la Conférence des Parties à formuler des procédures et mécanismes, conformément à l'article 27 de la Convention, sans chercher à mettre au point un système de "règlement des questions".

II. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

4. L'article 27 de la Convention est ainsi libellé :

"La Conférence des Parties examine et adopte des procédures et des mécanismes institutionnels pour résoudre les questions qui peuvent se poser au sujet de la mise en oeuvre de la Convention."

5. Il y a relativement peu de temps que l'on trouve des dispositions de ce type dans les conventions relatives à l'environnement. Celles-ci s'efforcent en effet de prévenir et d'éviter les conflits qui pourraient déclencher des procédures plus formelles de règlement des différends. On considère qu'elles sont particulièrement bien adaptées aux instruments universels touchant l'environnement, cas dans lesquels de nombreuses Parties ont pour intérêt commun la mise en oeuvre efficace des objectifs de la Convention.

6. L'approche préventive et non conflictuelle est de plus en plus couramment adoptée dans les nouveaux traités sur l'environnement, surtout lorsque la non-application est attribuable à un manque de moyens ou à une faute d'inadvertance. Du fait que les procédures de règlement des questions relèvent de la compétence des organes directeurs des conventions, elles sont généralement considérées comme un moyen de permettre aux Parties de discuter

de la mise en oeuvre de façon constructive et concertée pour trouver des solutions amiables.

III. PRÉCÉDENTS PERTINENTS

7. Les précédents les plus pertinents concernant l'article 27 de la Convention sur la désertification sont notamment le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal), le Protocole de 1994 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre (deuxième Protocole sur le soufre) et l'article 13 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

8. Si les quelques précédents qui existent fournissent dans une certaine mesure un point de départ juridique pour donner effet à l'article 27 de la Convention, il faut les examiner avec prudence. Les obligations sont diversement équilibrées d'un traité à l'autre. De ce fait, les procédures et mécanismes institutionnels doivent être adaptés aux différents traités. Il faut en tenir compte pour l'examen ci-après des précédents pertinents.

9. Toute la procédure de non-respect des dispositions du Protocole de Montréal a été mise en place par la décision IV/5 de la quatrième réunion des Parties à ce Protocole (UNEP/OzL.Pro.4/15). Elle est actuellement revue par le Groupe de travail spécial d'experts juridiques et techniques sur le non-respect ¹ créé en septembre 1997 par la décision IX/35 des Parties au Protocole (UNEP/OzL.Pro.9/12). Lorsque la Conférence des Parties à la Convention sur la désertification se réunira à Dakar, le Groupe de travail spécial aura présenté son rapport final à la dixième réunion des Parties et les mesures découlant des options exposées dans la note de bas de page 1 ci-dessous auront été clairement définies.

10. Dans sa décision 1997/2, l'Organe exécutif de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a demandé instamment aux Parties au deuxième Protocole sur le soufre d'appliquer les nouvelles procédures définies dans son annexe pour examiner si les dispositions du Protocole sont bien respectées ². En fait, la décision 1997/2 a pour effet d'appliquer ces nouvelles procédures à tous les protocoles à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance mais, à titre d'exemple, seul le deuxième Protocole sur le soufre est mentionné dans la présente note.

¹Le Groupe spécial qui s'est réuni en juillet 1998 a décidé d'élaborer un projet de décision à présenter aux Parties au Protocole de Montréal pour examen. Trois options ont été soumises au Groupe : a) une liste d'amendements au texte des procédures concernant le non-respect des dispositions; b) une liste de questions problématiques exprimée sous forme de commentaire, d'orientations ou de déclarations interprétatives; c) une combinaison des deux premières options (voir le document UNEP/OzL.Pro/WG.1/17/1/3).

²ECE/EB.AIR/53.

11. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques dispose à l'article 13 que 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".

12. En conséquence, la première Conférence des Parties à la Convention a créé un groupe de travail spécial à composition non limitée, constitué d'experts techniques et juridiques chargés "d'étudier toutes les questions relatives à la conception et à l'établissement d'un mécanisme multilatéral de consultation" (FCCC/CP/1995/7/Add.1, décision 20/CP.1). Le rapport de la dernière réunion du Groupe spécial sur l'article 13 (juin 1998) indique qu'un consensus s'est dégagé sur des questions clefs comme l'objectif, la nature et l'issue du processus consultatif multilatéral ainsi que sur la création d'un comité consultatif multilatéral permanent rendant compte à la Conférence des Parties (FCCC/AG.13/1998/2).

13. Comme dans le cas du Protocole de Montréal, la quatrième Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques aura examiné, au moment de la réunion à Dakar de la Conférence des Parties à la Convention sur la lutte contre la désertification, le rapport final du Groupe spécial sur l'article 13 et se sera prononcée sur son adoption, sa modification ou son rejet.

14. Il convient de noter dès le départ que les Parties au Protocole de Montréal, au deuxième Protocole sur le soufre et à la Convention-cadre sur les changements climatiques ont toutes décidé que leurs régimes respectifs de "règlement des questions" s'appliqueraient sans préjudice des dispositions relatives aux procédures de règlement des différends déjà prévues par les différents traités.

15. Les sections A et B ci-après fournissent des informations à jour sur a) les questions de procédure et b) les aspects institutionnels connexes.

A. Procédures prévues par les précédents

16. Les procédures et mécanismes de règlement des questions visés à l'article 27 de la Convention sur la lutte contre la désertification sont à considérer eu égard à des questions de fond telles que les principes régissant l'application, c'est-à-dire les objectifs et la nature du mécanisme, les pouvoirs conférés au mécanisme institutionnel, la détermination des entités qui peuvent invoquer la procédure et l'issue de cette dernière.

Objectifs

17. Le but de la procédure prévue par le Protocole de Montréal est d'assurer "un règlement amiable de la question sur la base du respect des dispositions du Protocole". Le deuxième Protocole sur le soufre prévoit des mesures de coopération, par exemple pour aider les Parties à respecter les dispositions du Protocole. L'objectif du processus consultatif multilatéral prévu par la Convention-cadre sur les changements climatiques est de résoudre les questions concernant l'application de la Convention en aidant les Parties à surmonter

les difficultés rencontrées lors de sa mise en oeuvre, de faciliter la compréhension de la Convention et de prévenir les différends.

Nature

18. Le régime de l'examen du non-respect des dispositions du Protocole de Montréal repose sur quatre principes fondamentaux : il faut se garder de toute complexité, éviter les situations conflictuelles, agir de manière transparente et laisser à la réunion des Parties le soin de prendre les décisions. Les procédures prévues par le deuxième Protocole sur le soufre et par la Convention-cadre sur les changements climatiques reposent sur des principes analogues. Le régime de cette dernière précise que son processus consultatif multilatéral est mené dans un souci de facilitation et de coopération, de manière non conflictuelle et transparente et avec diligence, et qu'il a un caractère non judiciaire.

Mandat/fonction

19. Le Comité d'application du Protocole de Montréal aborde les questions de non-respect dans le souci de parvenir à une solution amiable. De même, le Comité d'application du deuxième Protocole sur le soufre a notamment les fonctions suivantes : s'assurer périodiquement que les Parties respectent les dispositions des protocoles concernant l'établissement de rapports et examiner toute question dont il est saisi ou qui lui est renvoyée pour parvenir à une solution constructive.

20. Le rôle du Comité consultatif multilatéral permanent de la Convention-cadre sur les changements climatiques est d'examiner les questions liées à l'application : a) en élucidant les questions et en trouvant des solutions; b) en donnant des conseils sur la façon d'obtenir les ressources techniques et financières nécessaires pour venir à bout de ces difficultés et c) en donnant des conseils pour la compilation et la communication d'informations.

Invocation des procédures

21. Le Protocole de Montréal et le deuxième Protocole sur le soufre comportent des dispositions pratiquement identiques en ce qui concerne l'invocation des procédures. Dans le cadre du Protocole de Montréal, les procédures peuvent être invoquées par une ou plusieurs Parties en ce qui concerne l'application par une autre Partie; par une Partie qui ne parvient pas à respecter pleinement ses obligations malgré des efforts de bonne foi et par le secrétariat pour ce qui est de l'établissement des rapports prévus par le Protocole et de toutes autres informations concernant le respect des dispositions du Protocole.

22. Cependant, le rôle du secrétariat du deuxième Protocole sur le soufre est plus important que celui du Protocole de Montréal : il ne se limite pas à fournir des informations et est habilité à rendre compte des éventuels cas de non-respect. Si lorsqu'il examine les rapports soumis par les Parties, il se rend compte qu'une Partie ne s'acquitte peut être pas de ses obligations, il peut demander des renseignements supplémentaires à ce sujet et informer

le Comité d'application s'il ne parvient pas à régler la question par voie administrative ou diplomatique.

23. Le processus consultatif multilatéral de la Convention-cadre sur les changements climatiques peut être déclenché par : a) une Partie en ce qui concerne l'application de la Convention par cette Partie; b) un groupe de Parties en ce qui concerne l'application de la Convention par ce groupe de Parties; c) une Partie ou un groupe de Parties et/ou d) la Conférence des Parties.

Autres pouvoirs

24. S'il l'estime nécessaire, le Comité d'application du Protocole de Montréal peut demander par l'intermédiaire du secrétariat des renseignements supplémentaires sur les questions qui lui sont soumises. Il peut aussi recueillir des informations sur le territoire des Parties concernées mais seulement "à l'invitation de la Partie concernée". Le Comité d'application du deuxième Protocole sur le soufre a des pouvoirs analogues.

25. À sa première session, la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques a entre autres défini les modalités d'examen approfondi des communications initiales des Parties visées à l'annexe I ³. Elle est également convenue de la possibilité d'effectuer des visites dans les pays Parties visés à l'annexe I qui ont presque tous fait des invitations en ce sens ⁴.

26. L'expérience a montré que les examens approfondis, y compris les visites dans les pays, ont été réalisés dans un souci de facilitation et de manière non conflictuelle ⁵. Les uns comme les autres sont menés par des experts en provenance de pays développés, de pays en transition ou de pays en développement. Les secrétariats de plusieurs organisations intergouvernementales ont aussi mis des spécialistes à disposition. Il reste à voir comment les études approfondies contribueront à l'application de l'article 13 de la Convention-cadre sur les changements climatiques.

Conclusions

27. Le Comité d'application du Protocole de Montréal transmet un rapport à la réunion des Parties audit Protocole, y compris toutes recommandations qu'il juge appropriées. Le Comité d'application du deuxième Protocole sur le soufre rend également compte aux Parties à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de ses activités lors des sessions annuelles et formule les recommandations qu'il juge appropriées

³FCCC/CP/1995/7/Add.1, décision 2/CP.1, par. 2.

⁴Jo Elizabeth Butler, "The establishment of a dispute resolution/non-compliance mechanism in the Climate Change Convention", The American Society of International Law, Proceedings of the 91st Annual Meeting, Washington, D.C. (9-12 avril 1997).

⁵Ibid.

en ce qui concerne le respect des dispositions du Protocole. Le processus consultatif multilatéral de la Convention-cadre sur les changements climatiques devrait lui aussi donner lieu à un rapport à soumettre par le Comité permanent à la Conférence des Parties en même temps que les observations des Parties concernées sur les conclusions et recommandations dudit rapport.

B. Mécanismes institutionnels prévus par les précédents

28. Les aspects institutionnels des mécanismes de "règlement des questions" intéressent notamment la composition des organes et la régularité des réunions.

Composition

29. Le Comité d'application du Protocole de Montréal se compose de dix membres tandis que celui du deuxième Protocole sur le soufre en comprend huit. Cela mis à part, les deux comités ont des compositions comparables. Leurs membres sont tous élus par les Parties aux instruments respectifs sur la base d'une répartition géographique équitable.

30. Les membres sont dans les deux cas élus pour deux ans et peuvent être réélus une seule fois. Pour garantir un certain niveau d'expérience parmi les membres des comités, la moitié seulement sont remplacés chaque année. En outre, les comités élisent leur propre président et vice-président pour un mandat d'un an chacun. S'agissant de la Convention-cadre sur les changements climatiques, la question de la composition du comité permanent dont la création est proposée au titre de l'article 13 n'a pas encore été réglée.

Régularité des réunions

31. Le Comité d'application du Protocole de Montréal se réunit au moins tous les deux ans, sauf s'il en décide autrement, ses réunions étant organisées par le secrétariat. Le Comité d'application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance se réunit deux fois par an, sauf s'il en décide autrement. Toutefois, le comité permanent dont la création est proposée aux fins de l'article 13 de la Convention-cadre sur les changements climatiques devrait se réunir au moins une fois par an et chaque fois que possible en même temps que les sessions de la Conférence des Parties ou de ses organes subsidiaires.

IV. FAITS NOUVEAUX

32. Plusieurs autres précédents sont récemment apparus dans le domaine du règlement des questions. Il faut tout d'abord citer le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre sur les changements climatiques adopté par la Conférence des Parties le 11 décembre 1997. Aux termes de son article 18, la Conférence des Parties, agissant comme réunion des Parties audit Protocole, approuve à sa première session des procédures et mécanismes appropriés et efficaces pour déterminer et étudier les cas de non-respect des dispositions du 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.

33. En même temps, l'article 16 du Protocole de Kyoto permet à la Conférence des Parties, agissant comme réunion des Parties audit Protocole, d'envisager et de modifier s'il y a lieu l'application du processus consultatif multilatéral visé à l'article 13 de la Convention. Tout processus consultatif multilatéral susceptible d'être appliqué au Protocole de Kyoto fonctionne sans préjudice des procédures et mécanismes mis en place conformément à l'article 18 de ce Protocole.

34. Il reste à voir comment les procédures et mécanismes à élaborer au titre du Protocole de Kyoto se rattacheront à ceux qui sont mis en place en vertu de l'article 13 de la Convention. Toute modification à l'application du processus consultatif multilatéral visé à l'article 13 aux fins du Protocole de Kyoto risque d'avoir une incidence sur les autres processus fondés sur cet article. En outre, les dispositions de la Convention sur la lutte contre la désertification risquent de recouper celles du Protocole de Kyoto, étant donné l'ampleur de leur champ d'application.

35. Aux termes de l'article 3, l'application de la Convention sur la lutte contre la désertification est guidée par son esprit de concertation et fondée sur le partenariat et la participation. Si la Conférence des Parties décide que les mécanismes et procédures prévus à l'article 27 devraient refléter une telle démarche, elle pourrait utilement s'inspirer des principes participatifs de l'article 15 de la 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 sur la participation du public).

36. La Convention sur la participation du public a été adoptée par la Conférence "Un environnement pour l'Europe" qui s'est tenue du 23 au 25 juin 1998. Lorsqu'on envisage son applicabilité, il faut garder à l'esprit qu'elle concerne une région géographique limitée et qu'elle n'est pas encore entrée en vigueur. Aux termes de son article 15, 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 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 Convention.

37. On peut également citer l'exemple de l'article 17 de la Convention sur l'application de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international. Cette convention a été adoptée et ouverte à la signature à Rotterdam les 10 et 11 septembre 1998. Elle aussi envisage l'élaboration d'une procédure applicable en cas de non-respect. Aux termes de l'article 17, l'organe directeur élabore et approuve 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.

V. CONSIDÉRATIONS PERTINENTES

38. Compte tenu de ce qui précède, la Conférence des Parties à la Convention sur la lutte contre la désertification, par l'intermédiaire d'un groupe de

travail ou de tout autre mécanisme de son choix, souhaitera peut-être aborder certaines questions préliminaires, notamment les suivantes :

a) Quel est le lien entre, d'une part, les procédures et les mécanismes institutionnels prévus à l'article 27 et, d'autre part, l'examen de la mise en oeuvre de la Convention par la Conférence des Parties au sens de l'article 22 ainsi que les dispositions correspondantes de l'article 26 concernant la communication de l'information ?

b) Quel est le lien entre les procédures et les mécanismes institutionnels visés à l'article 27 et les procédures de règlement des différends prévues à l'article 28 ? Y a-t-il incompatibilité entre les uns et les autres, c'est-à-dire que le fait de recourir aux procédures prévues dans l'un de ces deux articles devrait-il empêcher de recourir à celles qui sont visées par l'autre article ?

c) Quels types de questions pourrait-on soulever dans le cadre des procédures et des mécanismes institutionnels prévus à l'article 27 ?

d) Quels sont les principes qui devraient régir les procédures et les mécanismes institutionnels prévus à l'article 27 ? Suffirait-il qu'ils soient simples, transparents et menés dans un souci de facilitation et de manière non conflictuelle ?

e) Quelles devraient être la nature exacte et la composition des mécanismes institutionnels envisagés à l'article 27 ? Faudrait-il limiter la participation aux représentants des Parties ou faire une place à des experts juridiques, économiques, sociaux ou techniques siégeant à titre personnel ?

f) Quelles sont les entités qui peuvent avoir recours à l'article 27 ? En d'autres termes, pourrait-il s'agir d'entités autres que des Parties, par exemple des organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales, le secrétariat ou les organes subsidiaires de la Convention ?

g) Les procédures et les mécanismes devraient-ils être publics et ouverts ou bien devraient-ils être privés ? Quels devraient être le degré de transparence et la marge de manoeuvre ?

h) À quel moment et dans quelles conditions une Partie peut-elle déclencher l'application des procédures et des mécanismes institutionnels prévus à l'article 27 ?

i) Quel serait le délai à prévoir pour l'application de ces procédures ou de ces mécanismes, entre le moment de leur déclenchement et le moment où l'on parvient à des conclusions ?

j) Selon quelles modalités concrètes parviendrait-on à ces conclusions ? Quelle serait la nature des diverses phases de ce processus ?

k) Quels seraient, le cas échéant, les effets juridiques des conclusions auxquelles aboutiraient ces procédures et ces mécanismes ?

1) Quelles mesures faudrait-il prendre pour adopter ces procédures et mécanismes institutionnels ?

VI. CALENDRIER DES MESURES

39. Compte tenu de l'alinéa b) du paragraphe 3 de la décision 9/COP.1, évoqué au paragraphe 2 ci-dessus, la Conférence des Parties souhaitera peut-être envisager la meilleure manière d'inscrire le point concernant le "règlement des questions" à son futur programme de travail. Les lignes de conduite suivantes pourraient être envisagées pour aborder les questions préliminaires évoquées à la section IV :

a) Inviter les membres de la Conférence des Parties à faire connaître leurs vues par écrit au secrétariat dans des délais convenus et prier ce dernier d'en établir une compilation pour les futures sessions de la Conférence des Parties;

b) Créer un comité spécial de juristes chargés d'examiner cette question et de faire rapport à la Conférence des Parties à une date convenue;

c) Chercher à combiner les mesures décrites aux alinéas a) et b).
