



**NATIONS
UNIES**



**Convention sur la lutte
contre la Désertification**

Distr.
GÉNÉRALE

ICCD/COP(5)/8
20 août 2001

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS/FRANÇAIS

CONFÉRENCE DES PARTIES
Cinquième session
Genève, 1^{er}-12 octobre 2001
Point 12 *b* et *c* de l'ordre du jour provisoire

QUESTIONS EN SUSPENS

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

**ÉTUDE D'ANNEXES DÉFINISSANT DES PROCÉDURES D'ARBITRAGE
ET DE CONCILIATION, EN APPLICATION DE L'ALINÉA *a*
DU PARAGRAPHE 2 ET DU PARAGRAPHE 6
DE L'ARTICLE 28 DE LA CONVENTION**

Note du secrétariat

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 11	3
A. Avant-propos	1 - 5	3
B. Renseignements de caractère général	6 - 11	4
II. ÉTUDE DE PROCÉDURES ET DE MÉCANISMES INSTITUTIONNELS POUR RÉSOUDRE LES QUESTIONS CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION		5
A. Communications des Parties		5
1. Canada		5
2. Jordanie		6

B.	Précédents pertinents	7
1.	Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal)	7
2.	Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance	7
3.	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ...	8
C.	Faits nouveaux	9
1.	Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	9
2.	Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques.....	9
3.	Convention sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement	10
4.	Convention de Rotterdam 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 d'un commerce international	10
III.	ÉTUDE D'ANNEXES DÉFINISSANT DES PROCÉDURES D'ARBITRAGE ET DE CONCILIATION	11
A.	Communications des Parties.....	11
1.	Burkina Faso	11
2.	Jordanie	14
3.	Afrique du Sud	15
B.	Précédents pertinents et faits nouveaux.....	19
1.	Convention de Rotterdam 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 d'un commerce international	19
2.	Règles facultatives de la Cour permanente d'arbitrage applicables à l'arbitrage des différends concernant les ressources naturelles et/ou l'environnement	19

I. INTRODUCTION

A. Avant-propos

1. Dans sa décision 20/COP.3, la Conférence des Parties a décidé, conformément aux articles 27 et 28 de la Convention, de réunir durant sa quatrième session un groupe spécial d'experts à composition non limitée qui sera chargé, en tenant compte des documents établis par le secrétariat ainsi que des progrès des négociations menées sur les mêmes sujets dans le cadre d'autres conventions de protection de l'environnement pertinentes, d'examiner les questions ci-après et de faire les recommandations voulues: a) procédures de règlement des questions concernant la mise en œuvre de la Convention; b) annexe sur les procédures d'arbitrage; c) annexe sur les procédures de conciliation.
2. Dans la même décision, les Parties ont été invitées à communiquer par écrit au secrétariat leurs vues sur la manière de faire progresser l'examen de ces questions. Par ailleurs, le secrétariat a été prié d'établir une compilation de ces vues pour que la Conférence des Parties l'examine à sa quatrième session et, en outre, de mettre à jour les renseignements figurant dans les documents ICCD/COP(3)/7 et ICCD/COP(3)/18, selon qu'il conviendra, de manière à tenir compte des progrès accomplis dans ce domaine dans le cadre d'autres conventions pertinentes et d'établir de nouveaux documents que la Conférence des Parties examinera à sa quatrième session.
3. Faute de temps à sa quatrième session, la Conférence a décidé, dans sa décision 20/COP.4, de réunir à nouveau, durant sa cinquième session, le groupe spécial d'experts à composition non limitée. Dans la même décision, elle a également invité les Parties à communiquer au secrétariat leurs vues sur la manière de faire progresser l'examen de ces questions. Le secrétariat était prié de consigner ces vues dans une version révisée du document ICCD/COP(4)/8 et de mettre à jour les renseignements figurant dans ce document, selon qu'il conviendra, de manière à tenir compte des progrès accomplis dans ce domaine dans le cadre d'autres conventions pertinentes, et d'établir des documents révisés que la Conférence des Parties examinerait à sa cinquième session.
4. Le présent document comprend trois parties: l'introduction qui contient la note du secrétariat et des renseignements de caractère général sur la résolution des questions concernant la mise en œuvre et sur les annexes relatives aux procédures d'arbitrage et de conciliation; la partie II, qui porte sur la résolution des questions concernant la mise en œuvre, comprend les propositions écrites des Parties, les précédents pertinents et les faits nouveaux dont on pourrait tenir compte pour poursuivre les débats; la partie III, qui porte sur les annexes relatives à l'arbitrage et à la conciliation, présente également les communications des Parties, les précédents pertinents et les faits nouveaux.
5. La présente note reprend et actualise le document ICCD/COP(4)/8. Elle fournit en particulier des renseignements à jour sur les précédents pertinents cités dans ce document ainsi que sur les faits nouveaux. Elle ne reproduit pas les propositions écrites reproduites dans le document précité ni les autres sections. On n'y trouvera pas non plus les propositions faites l'année dernière par les Parties sur les annexes relatives aux procédures d'arbitrage et de conciliation ni la section relative au statut des textes des annexes et à leur procédure d'adoption. Toutes ces sections conservent toutefois leur valeur, s'agissant d'aider la Conférence des Parties à formuler les procédures et les mécanismes nécessaires aux fins des articles 27 et 28 de la Convention.

B. Renseignements de caractère général

6. 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 œuvre de la Convention».

7. Il y a relativement peu de temps que l'on trouve des dispositions de ce type dans les conventions relatives à l'environnement. Elles visent à prévenir et à 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, c'est-à-dire aux cas dans lesquels de nombreuses Parties ont pour intérêt commun la mise en œuvre efficace des objectifs d'une convention.

8. Une démarche préventive et consensuelle 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 œuvre de façon constructive et concertée pour trouver des solutions amiables.

9. Aux termes de l'article 28 de la Convention, lorsqu'elle ratifie, accepte ou approuve la Convention ou y adhère ou à tout autre moment par la suite, toute Partie qui n'est pas une organisation d'intégration économique régionale peut déclarer, dans un instrument écrit, que pour tout différend concernant la Convention, elle reconnaît comme moyen obligatoire de règlement des différends, dans ses relations avec toute Partie acceptant la même obligation, l'arbitrage et/ou la soumission du différend à la Cour internationale de Justice. Toujours aux termes du même article, si les Parties à un différend n'ont pas accepté la même procédure ou n'ont accepté aucune procédure, et si elles n'ont pu régler leur différend dans les 12 mois qui suivent la notification par une Partie à une autre Partie de l'existence d'un différend entre elles, celui-ci est soumis à la conciliation, à la demande de l'une quelconque des Parties au différend.

10. Faute de temps durant la négociation de la Convention, il ne fut pas possible de faire une place à des annexes relatives à la conciliation et à l'arbitrage dans le texte initial. C'est pourquoi, les paragraphes 2 et 6 de l'article 28 prévoient que l'arbitrage et la conciliation seront conformes «à la procédure adoptée, aussitôt que possible, par la Conférence des Parties, dans une annexe».

11. À sa deuxième session, la Conférence des Parties, dans sa décision 2/COP.2¹, a décidé d'inscrire l'examen des questions susmentionnées à l'ordre du jour de sa troisième session et, si nécessaire, de sa quatrième session. Dans sa décision 22/COP.2, elle a également décidé d'examiner ces questions plus avant, compte tenu des progrès des négociations menées sur ces mêmes questions dans le cadre d'autres conventions de protection de l'environnement afin de décider de la manière de faire avancer l'examen de ce thème.

¹ Pour les décisions de la Conférence des Parties à sa deuxième session, voir le document ICCD/COP(2)/14/Add.1.

II. ÉTUDE DE PROCÉDURES ET DE MÉCANISMES INSTITUTIONNELS POUR RÉSOUDRE LES QUESTIONS CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

A. Communications des Parties²

1. Canada

La présente communication est soumise conformément aux décisions 6/COP.3 et 20/COP.3, et plus particulièrement comme suite à la décision 20/COP.4 de la Conférence des Parties à la Convention sur la lutte contre la désertification, qui invite les Parties à communiquer des observations écrites sur les questions de procédure pour résoudre les questions concernant la mise en œuvre de la Convention, en application de son article 27. Elle a également invité les Parties à communiquer leurs vues au sujet des deux projets d'annexe sur les procédures d'arbitrage et de conciliation, en application de l'article 28 de la Convention. Dans la présente communication, le Canada ne commentera pas les annexes relatives aux procédures d'arbitrage et de conciliation au titre de l'article 28.

Procédure de règlement des questions concernant la mise en œuvre de la Convention au titre de l'article 27

Comme suite à la décision 20/COP.3, le Canada a transmis au secrétariat ses vues sur les procédures de règlement des questions concernant la mise en œuvre de la Convention au titre de l'article 27. Dans cette communication, le Canada avait noté que ces procédures sont étroitement liées aux procédures d'examen, qui ont fait l'objet de la décision 6/COP.3. Le Canada proposait de créer un groupe de travail spécial pour l'examen d'ensemble de la mise en œuvre et estimait par ailleurs qu'il fallait distinguer les procédures d'arbitrage et de conciliation au titre de l'article 28 de l'examen de la mise en œuvre.

Après avoir participé aux travaux du Groupe de travail spécial et du Groupe de juristes à la quatrième session de la Conférence des Parties, la position du Canada a évolué. Comme indiqué précédemment, il est difficile de prévoir avec certitude le type de questions susceptibles de se poser concernant la mise en œuvre. Il apparaît toutefois désormais clairement au Canada qu'une procédure unique ne suffira pas pour résoudre les questions concernant la mise en œuvre au titre de l'article 22 aussi bien que de l'article 27.

Le Canada estime par conséquent nécessaire d'élaborer des procédures distinctes. Les procédures concernant l'examen de la mise en œuvre de la Convention devraient être distinctes des procédures destinées à résoudre les questions relatives à l'article 27, conformément aux décisions 20/COP.4 et 20/COP.3. La procédure de l'article 27 devrait s'appliquer aux questions de mise en œuvre par des Parties déterminées tandis qu'une autre procédure s'appliquerait aux questions générales de mise en œuvre de la Convention dans son ensemble. (À cet égard, le Canada a également communiqué ses vues en application de la décision 3/COP.4.) Il pourrait être bon que les Parties s'intéressent d'abord aux procédures relatives à l'examen de la mise en œuvre en général, une telle étude débouchant vraisemblablement sur des résultats et des enseignements intéressants qui seront utiles pour élaborer les procédures au titre de l'article 27.

² Ces communications n'ont pas été revues par les services d'édition.

Le Canada pense qu'il importe de distinguer entre les procédures pour résoudre les questions concernant la mise en œuvre, en application de l'article 27 et les procédures d'examen de la mise en œuvre de la Convention. Une telle distinction soulève un certain nombre de questions qui devront être examinées plus avant. Dans sa communication, le Canada n'entre pas dans le détail à leur sujet, mais il note que s'agissant de l'article 27, elles pourraient toucher aux rapports avec la Conférence des Parties, au secrétariat, au mécanisme général d'examen de la mise en œuvre et aux autres organes de la Convention, ainsi qu'au calendrier, aux principes de fonctionnement, à la composition, à la participation des non-Parties, à la saisine pour déclencher un examen et à la base proprement dite de l'examen.

2. Jordanie

A. Aux termes de l'article 27 de la Convention sur la lutte contre la désertification, 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 œuvre de la Convention.

Observations

1. Pour notre part, nous nous félicitons de cette disposition et nous y adhérons; elle traduit en effet une nouvelle caractéristique des conventions sur l'environnement, à savoir la mise en œuvre de mesures efficaces avant le déclenchement des procédures officielles de règlement des différends.
2. Nous pensons que l'on pourrait s'inspirer des précédents d'autres conventions sur l'environnement. En général, les procédures et les mécanismes pour résoudre les questions qui se posent au sujet de la mise en œuvre de la Convention pourraient être renforcés au moyen de consultations afin d'aider les États parties à surmonter toute difficulté dans la mise en œuvre de celle-ci qu'ils seraient susceptibles de rencontrer et, en conséquence, d'éviter les différends. Les résultats seraient d'autant plus satisfaisants que ces procédures seraient transparentes et simples.
3. Nous pensons que ces questions pourraient être renvoyées à un comité consultatif multilatéral permanent, analogue à celui prévu par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, dont la fonction pratique serait d'élucider et de résoudre les questions et de fournir des conseils sur les ressources techniques et financières nécessaires pour régler les problèmes susceptibles de se poser et sur l'obtention et l'affectation de ces ressources.
4. La Conférence des Parties devrait être habilitée à prendre des mesures en cas de contestation, notamment au sujet de la façon dont une Partie ou un groupe de Parties met en œuvre la Convention.
5. Nous proposons la création d'un comité permanent, élu sur la base d'une répartition géographique équitable et composé de huit membres possédant une très solide expérience dans ce domaine, qui serait chargé de suivre la mise en œuvre de la Convention. Le comité, qui élirait son président et son vice-président, se réunirait au moins une fois par an à moins qu'il n'en décide autrement. Ses réunions seraient organisées par le secrétariat.

B. Des spécialistes de l'environnement devraient répondre aux questions pratiques d'une grande technicité qui figurent aux alinéas *a* et *b* de la section F «Considérations pertinentes» du document ICCD/COP(4)/8.

B. Précédents pertinents

Les précédents les plus pertinents concernant l'article 27 de la Convention sont notamment le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, de 1987 (le Protocole de Montréal); le Protocole de 1994 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, 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.

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.

Il convient de noter tout d'abord que toutes les Parties au Protocole de Montréal, au deuxième Protocole sur le soufre et à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ont décidé que leur régime respectif de «règlement des questions» s'appliquerait sans préjudice des dispositions relatives aux procédures de règlement des différends déjà prévues par les différents traités.

1. Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal)

Comme indiqué dans le rapport de l'année dernière sur les régimes de l'examen du respect (ICCD/COP(4)/8), 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). Le Groupe de travail spécial d'experts juridiques et techniques sur le non-respect, créé en septembre 1997 par la décision IX/35 des Parties au Protocole était chargé de revoir cette procédure (UNEP/Ozl.Pro.9/12).

La procédure de non-respect du Protocole de Montréal n'est pas une procédure en gestation puisqu'elle est appliquée depuis 10 ans. Elle est pleinement opérationnelle et les Parties la réexaminent si et quand elles le jugent approprié. À cet égard, il importe de noter que la Réunion des Parties a décidé de revoir son fonctionnement avant la fin de 2003, au plus tard, à moins que les Parties n'en décident autrement.

2. Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

Comme indiqué dans le document ICCD/COP(4)/8, le Comité d'application a été saisi d'un premier cas concernant le respect des dispositions du Protocole d'Oslo de 1994 relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre. Il s'agit de la violation éventuelle par une centrale au charbon du plafond des émissions de soufre fixé en vertu du Protocole à partir de 2004.

Le Comité a examiné de manière approfondie les aspects juridiques et autres du cas que lui avait soumis le pays partie intéressé et a élaboré une recommandation à l'intention de l'Organe exécutif de la Convention. Ce dernier l'a adoptée et déclaré en particulier que la Slovénie ne pouvait pas avoir manqué à ses obligations avant le 1^{er} juillet 2004, tout en notant que la Partie avait l'intention d'adopter un programme d'action écologique pour réduire les émissions de soufre. L'Organe exécutif a également invité les Parties au Protocole d'Oslo à examiner comment ils pourraient aider la Slovénie à réduire les émissions de sa centrale thermique.

Au vu du non-respect par certaines Parties de leurs obligations en matière de communication d'informations sur les stratégies et les politiques de réduction de la pollution atmosphérique et sur les données d'émission, l'Organe exécutif a également adopté la recommandation du Comité demandant instamment aux Parties en défaut de fournir le plus tôt possible, mais en tout état de cause avant le 31 janvier 2001, tous les renseignements manquants relatifs à leurs émissions nationales, en particulier leurs données sur l'année de base.

L'Organe exécutif a également adopté les conclusions figurant dans le rapport résumé du Comité sur le respect des obligations de réduction des émissions au titre du Protocole d'Helsinki de 1985 relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières et du Protocole de Sofia de 1998 relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières.

3. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Conformément à l'article 13 de la Convention, la Conférence des Parties a examiné à sa quatrième session l'adoption d'un processus consultatif multilatéral pour le règlement des questions relatives à l'application de la Convention. Le processus devrait être mené dans un souci de facilitation et de coopération, de manière transparente et avec diligence, et il devrait avoir un caractère non judiciaire. Il prévoit l'établissement d'un comité consultatif multilatéral permanent chargé de fournir une aide aux Parties pour leur permettre de surmonter les difficultés qu'elles peuvent rencontrer dans le cadre de l'application de la Convention et prévenir les différends³.

Il convient de préciser que les Parties ne sont pas encore convenues de la composition du comité, de la durée du mandat de ses membres, ni de la manière dont leur rotation sera organisée et dont il faut entendre la répartition géographique équitable. À sa quatrième session, la Conférence des Parties a examiné le rapport final du Groupe spécial sur l'article 13 et décidé d'approuver partiellement le texte du processus consultatif multilatéral qu'il avait établi et de revenir sur les questions en suspens concernant la composition du comité consultatif multilatéral et sur la manière dont les membres devraient être désignés parmi les Parties visées à l'annexe I et celles qui n'y sont pas⁴.

³ WT/CTE/W/191.

⁴ FCCC/CP/1998/16/Add.1 et FCCC/AG13/1998/2.

C. Faits nouveaux

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

Le Protocole de Kyoto prévoit que les pays développés prennent des engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions; il n'y a pas de nouveaux engagements pour les pays en développement. Le Protocole prévoit un mécanisme détaillé de communication d'informations. Chacune des Parties énumérées à l'annexe 1 communiquera chaque année l'inventaire des gaz à effet de serre et les informations supplémentaires qui sont nécessaires pour s'assurer que les dispositions de l'article 3 (engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions) sont respectées.

La Conférence des Parties doit également approuver des procédures et mécanismes appropriés et efficaces pour déterminer et étudier les cas de non-respect des dispositions du Protocole de Kyoto, notamment en dressant une liste indicative des conséquences, compte tenu de la cause et du degré de non-respect et de la fréquence des cas. Si de tels procédures et mécanismes entraînent des conséquences qui lient les Parties, ils sont adoptés au moyen d'un amendement au Protocole. Le texte en négociation prévoit un comité de contrôle du respect des engagements, avec un groupe de la facilitation et un groupe de l'application, ainsi que les conséquences du non-respect des objectifs chiffrés. Le groupe de la facilitation doit donner des conseils, apporter une aide et faire des recommandations à la Partie concernée; le groupe de l'application détermine si une Partie respecte ou non ses obligations chiffrées concernant les objectifs et impose des mesures consécutives en cas de non-respect.

Pour résumer, la Convention-cadre poursuit ses activités relatives aux procédures et aux mécanismes d'un système de contrôle des dispositions du Protocole de Kyoto. Un consensus se dégage au sujet de plusieurs questions clefs ouvrant la voie à un système global et quelque peu novateur de contrôle du respect des dispositions.

2. Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques

La prévention des risques biotechnologiques est l'une des questions traitées par la Convention sur la diversité biologique. Cette notion renvoie à la nécessité de protéger la santé et l'environnement des effets potentiellement défavorables des produits de la biotechnologie moderne⁵. La Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique a décidé de créer un groupe de travail spécial à composition non limitée sur la prévention des risques biotechnologiques qui serait chargé d'élaborer un projet de protocole sur la prévention des risques biotechnologiques, portant plus particulièrement sur les mouvements transfrontières de tout organisme vivant modifié issu de la biotechnologie moderne qui risque d'avoir des effets défavorables sur la préservation et sur l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu des risques pour la santé (décision II/5).

⁵ Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, introduction, www.biodiv.org (site Web).

Comme indiqué à l'article 34 (Respect des obligations) du Protocole, le Comité intergouvernemental pour le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques (CIPC) a examiné, à sa première réunion, la question des procédures et des mécanismes institutionnels de coopération propres à encourager le respect des dispositions du Protocole et à traiter les cas de non-respect. Il importe de noter qu'il a été décidé que la procédure de respect des obligations serait distincte, et sans préjudice, de la procédure et des mécanismes de règlement des différends.

Le Comité intergouvernemental a invité les Parties à la Convention et les gouvernements à transmettre, par l'intermédiaire du Secrétaire exécutif, leur avis par écrit sur les éléments et les options d'un régime de respect des obligations, conformément au Protocole de Cartagena. Il a également prié le Secrétaire exécutif, en consultation avec le bureau du CIPC, de bien vouloir organiser une réunion d'experts à composition non limitée, à la suite de la deuxième réunion du Comité intergouvernemental afin d'analyser le rapport de synthèse que le Secrétaire exécutif doit établir. La réunion se tiendra à Nairobi (Kenya) du 1^{er} au 5 octobre 2001.

3. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement

La Convention sur l'accès à l'information 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.

4. Convention de Rotterdam 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 d'un commerce international

Autre cas de régime en gestation de vérification du respect, 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 d'un commerce international. Cette Convention a été adoptée et ouverte à la signature à Rotterdam les 10 et 11 septembre 1998. Elle envisage aussi 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.

Le secrétariat provisoire de la Convention de Rotterdam a présenté un avant-projet de telles procédures à la septième session du Comité de négociation intergouvernemental et invité les Parties à formuler des observations. Un document récapitulatif de celles-ci sera examiné par le Comité de négociation intergouvernemental à sa huitième session en octobre 2001. La Convention de Rotterdam n'étant pas encore entrée en vigueur, l'incidence qu'elle pourrait avoir sur la Convention sur la lutte contre la désertification reste à démontrer.

III. ÉTUDE D'ANNEXES DÉFINISSANT DES PROCÉDURES D'ARBITRAGE ET DE CONCILIATION

A. Communications des Parties

1. Burkina Faso

Observations sur l'article 28 de la CCD relatif au règlement des différends

L'analyse de l'article 28 de la Convention de lutte contre la désertification, relatif au règlement des différends, proposé pour être soumis à amendement par la Conférence des Parties appelle de notre part les observations suivantes:

Rappel des dispositions

Le paragraphe 2 de l'article 28 dispose que «Lorsqu'elle ratifie, accepte ou approuve la Convention, ou y adhère ou à tout autre moment par la suite, toute Partie qui n'est pas une organisation d'intégration économique régionale peut déclarer, dans un instrument écrit soumis au dépositaire, que pour tout différend concernant l'interprétation ou la mise en œuvre de la Convention, elle reconnaît comme obligatoires, dans ses relations avec toute Partie acceptant la même obligation, l'un des deux ou les deux moyens de règlement des différends ci-après:

- a) L'arbitrage, conformément à la procédure adoptée aussitôt que possible par la Conférence des Parties dans une annexe;
- b) La soumission du différend à la Cour internationale de Justice».

Paragraphe 6: Si les Parties à un différend n'ont pas accepté la même procédure ou n'ont accepté aucune des procédures visées au paragraphe 2, et si elles n'ont pu régler leur différend dans les 12 mois qui suivent la notification par une Partie à une autre Partie de l'existence d'un différend entre elles, celui-ci est soumis à la conciliation, à la demande de l'une quelconque des Parties au différend, conformément à la procédure adoptée aussitôt que possible, par la Conférence des Parties, dans une annexe.

De l'analyse des procédures

- a) Le règlement arbitral

Dans la pratique internationale, le règlement arbitral donne aux États, le libre choix de leurs arbitres. Le caractère obligatoire d'une décision issue d'un règlement arbitral, n'entache en rien l'expression de la souveraineté des États. La souplesse dont la procédure est entourée permet aux États de s'en détacher afin de ne pas subir une décision qui n'irait pas dans le sens de leurs intérêts.

- b) Les décisions de la Cour internationale de Justice

Les décisions de la Cour internationale de Justice interviennent dans le cadre du règlement judiciaire. Elles s'inscrivent dans une procédure judiciaire à la fois longue et rigide. Les règles sont préétablies et immuables et aucun État ne peut y déroger.

Les États qui portent leur différend devant la Cour internationale de Justice, acceptent du même coup d'en porter les décisions à la manière d'une camisole de force. Devant l'autorité de la Cour internationale de Justice, la souveraineté des États s'effrite. Or, le propre des États est de pouvoir en tout temps et toute circonstance, affirmer leur souveraineté. C'est une sorte de carapace qui les protège contre des partenaires ou des adversaires trop puissants.

c) La conciliation

Sous-tendue par la négociation, la conciliation utilise des procédures politiques qui visent, sans aboutir à une décision obligatoire pour les Parties, à concilier leurs intérêts opposés. C'est une procédure souple qui recherche l'équité et un règlement pacifique des différends.

L'importance et les enjeux qui entourent la CCD, particulièrement en ce qui concerne les obligations des pays parties développés par rapport entre autres aux dispositions relatives aux mécanismes financiers, nécessitent que soient pris en compte dans les annexes a) (relatif à l'arbitrage) et b) (relatif à la conciliation) les dispositions à même de sauvegarder les intérêts malheureusement fragilisés pendant la phase de mise en œuvre de la Convention faute de moyens financiers.

L'attitude des pays parties développés par rapport à la mise en œuvre des mécanismes financiers, constitue autant de torts portés à la Convention ainsi qu'aux intérêts des pays en développement touchés Parties et plus particulièrement ceux des pays africains. Elle peut être entre autres, la source de nombreux différends.

Aussi les procédures de règlement arbitral et de conciliation doivent elles être privilégiées autant que possible même si la conciliation est spécifique et intervient dans le contexte d'une non-acceptation par les Parties des procédures prévues au paragraphe 2.

La Commission ou le Comité de conciliation

La procédure du règlement par une commission ou un comité de conciliation doit prendre en compte les éléments suivants:

- La composition de la Commission ou du Comité de conciliation;
- Les pouvoirs de la Commission ou du Comité de conciliation;
- Les délais de transmission du différend à la Commission ou au Comité de conciliation;
- Les délais des décisions de la Commission ou du Comité de conciliation.

La composition de la Commission ou du Comité de conciliation

La procédure de conciliation peut être confiée soit à une commission soit à un comité chargé d'étudier le litige sous tous ses aspects et faire des propositions. La composition de la Commission ou du Comité doit tenir compte des intérêts des Parties en présence.

Les pouvoirs de la Commission ou du Comité de conciliation

Les pouvoirs de la Commission ou du Comité doivent être suffisamment étendus afin de permettre à celui-ci de mener des enquêtes et de recueillir les informations utiles.

Les délais de transmission du différend à la Commission ou au Comité de Conciliation

Ce délai pourrait être de six mois. Cela veut dire que si les Parties n'ont pu régler leur différend dans les six mois qui suivent la notification par une Partie à une autre Partie de l'existence d'un différend entre elles, celui-ci est soumis à la conciliation.

Les délais de la décision de la Commission ou du Comité de conciliation

Un délai de six mois pourrait être donné à la Commission ou au Comité pour rendre sa décision. En tout état de cause, entre la saisine de la Commission ou du Comité et le délai de la décision, le délai ne doit en aucun cas excéder 12 mois.

Dans cette logique, le paragraphe 6 pourrait être amendé ainsi qu'il suit:

Si les Parties à un différend n'ont pas accepté la même procédure, ou n'ont accepté aucune des procédures visées au paragraphe 2, et si elles n'ont pu régler leur différend dans les six mois qui suivent la notification par une Partie à une autre Partie, de l'existence d'un différend entre elles, celui-ci est soumis à la conciliation, à la demande de l'une des Parties au différend conformément à la procédure adoptée.

En tout état de cause, les délais impartis aux arbitres pour rendre leur décision ne peuvent en aucun cas excéder six mois à compter de la saisine des arbitres par les Parties au différend.

La Cour arbitrale

Le règlement d'un différend par une cour arbitrale doit prendre en compte les éléments suivants:

- La structure de l'organe arbitral;
- Les pouvoirs de l'organe arbitral;
- Le droit applicable;
- La procédure arbitrale;
- La sentence arbitrale.

La structure de l'organe arbitral

Elle peut être composée soit d'un arbitre unique, soit d'une commission mixte, soit d'un tribunal arbitral collégial (5 membres dont 3 neutres et 2 désignés par les Parties).

Les pouvoirs de l'organe arbitral

L'organe arbitral doit disposer d'un pouvoir d'interprétation étendu par rapport à l'acte qui le crée.

Le droit applicable

L'arbitre doit appliquer le droit international, mais il a la possibilité d'appliquer des règles spéciales. Si c'est le cas ce sont ces règles qui doivent prévaloir.

La procédure arbitrale

Ce sont des règles de procédure établies dans l'acte qui institue l'organe arbitral. À défaut de règles écrites, c'est l'organe arbitral qui a compétence pour préciser le déroulement de l'instance.

La sentence arbitrale

Contrairement à la conciliation qui a une faible portée, et ne s'impose pas aux Parties, la sentence arbitrale est obligatoire.

2. Jordanie

S'agissant des deux projets d'annexe sur les procédures d'arbitrage et de conciliation prévues à l'article 28 de la Convention, nous n'avons dans l'ensemble à formuler aucune observation majeure ni aucune opinion divergente étant donné que ces textes sont fondés sur les précédents contenus dans des traités relatifs à l'environnement. Nous souhaitons cependant formuler les observations ci-après:

1. Projet d'annexe sur l'arbitrage

Alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 2: Nous proposons de remplacer, dans le texte arabe, le terme «*ta'widh*» (indemnisation) par le terme «*islah dharar*» (dédommagement), qui rend compte en substance de la requête.

Paragraphe 2 de l'article 2: Le rôle du tribunal, après sa formation, dans la détermination («*tahdid*») de l'objet du litige demande à être interprété. Le terme «*tahdid*» suppose-t-il une «catégorisation»?

Paragraphe 3 de l'article 2: Nous proposons de remanier comme suit ce paragraphe: «Le secrétariat informe toutes les Parties à la Convention de l'objet du litige afin qu'elles puissent s'en faire une idée tout en assurant la confidentialité».

Paragraphe 1 de l'article 3: Nous proposons de lire ce paragraphe comme suit: «... un tribunal est créé. Il est composé de cinq membres, dont deux désignés par les Parties au différend, deux autres ne devant pas être ressortissants des Parties au différend, ni avoir leur résidence habituelle sur le territoire de l'une des Parties, ni se trouver au service de l'une d'elles, ni s'être déjà occupés de l'affaire à aucun titre» afin de permettre une supervision de la part des États parties et d'accroître la transparence.

Paragraphe 2 de l'article 3: Pour une raison de logique, nous proposons de remplacer le verbe «désignent» par l'expression «peuvent désigner», de sorte que le texte se lirait comme suit: «En cas de différend entre plus de deux Parties, les Parties ayant le même intérêt peuvent désigner un arbitre d'un commun accord».

Article 5: Nous proposons d'ajouter l'expression «et aux principes de justice et d'équité» afin que le droit à appliquer se réfère non seulement aux dispositions de la Convention et du droit international mais aussi à ces principes.

Paragraphe 1 de l'article 8: Nous proposons de remplacer l'expression «recommander les mesures conservatoires indispensables» par l'expression «ordonner les mesures conservatoires indispensables» étant donné qu'une recommandation de mesures conservatoires risque d'être dénuée d'intérêt, en particulier si les mesures, en elles-mêmes, sont urgentes et indispensables.

2. Projet d'annexe sur la conciliation

Paragraphe 1 de l'article 3: Nous proposons que la Commission soit composée comme suit:

«À moins que les Parties n'en conviennent autrement, la Commission de conciliation se compose de cinq membres, chaque Partie concernée en désignant deux, deux autres étant choisis sur une liste ne comprenant pas plus de cinq conciliateurs juridiquement qualifiés établie à l'avance par le Secrétaire général de l'ONU, le Président étant choisi d'un commun accord par les membres ainsi désignés et ne devant pas être ressortissant de l'une des Parties au différend, ni avoir sa résidence habituelle sur le territoire de l'une de ces Parties, ni se trouver au service de l'une d'elles, ni s'être déjà occupé de l'affaire à aucun titre.»

Nous proposons d'ajouter un article 15 qui se lirait comme suit: «La procédure de conciliation prend fin lorsque les Parties sont parvenues à un accord, qu'elles ont accepté un règlement du différend, si l'une d'entre elles rejette la solution dans une notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou à l'expiration du délai de trois mois à compter de la date à laquelle le rapport de la Commission est transmis aux Parties».

3. Afrique du Sud

ARBITRAGE

Article premier

La Partie ou les Parties requérantes notifient au secrétariat que les Parties renvoient un différend à l'arbitrage conformément à l'article 28. La notification indique l'objet de l'arbitrage et mentionne en particulier les articles de la Convention dont l'interprétation ou l'application font l'objet du litige. Si les Parties ne s'accordent pas sur l'objet du litige avant la désignation du Président du tribunal, c'est le tribunal arbitral qui le détermine. Le secrétariat communique les informations ainsi reçues à toutes les Parties à la Convention.

Article 2

1. En cas de différend entre deux Parties, un tribunal composé de trois membres est créé. Chacune des Parties au différend nomme un arbitre et les deux arbitres ainsi nommés désignent d'un commun accord le troisième arbitre, qui assume la présidence du tribunal. Ce dernier ne doit pas être ressortissant de l'une des Parties au différend, ni avoir sa résidence habituelle sur le territoire de l'une de ces Parties, ni se trouver au service de l'une d'elles, ni s'être déjà occupé de l'affaire à aucun titre.
2. En cas de différend entre plus de deux Parties, les Parties ayant le même intérêt désignent un arbitre d'un commun accord.
3. En cas de vacance, il est pourvu à la vacance selon la procédure prévue pour la nomination initiale.

Article 3

1. Si, dans un délai de deux mois après la nomination du deuxième arbitre, le Président du tribunal n'est pas désigné, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies procède, à la requête d'une Partie, à sa désignation dans un nouveau délai de deux mois.
2. Si, dans un délai de deux mois après réception de la requête, l'une des Parties au différend n'a pas procédé à la nomination d'un arbitre, l'autre Partie peut saisir le Secrétaire général, qui procède à la désignation dans un nouveau délai de deux mois.

Article 4

Le tribunal arbitral rend ses décisions conformément aux dispositions de la présente Convention et au droit international.

Article 5

Sauf si les Parties au différend en décident autrement, le tribunal arbitral établit son propre règlement intérieur. Sous réserve de ce dernier, le tribunal arbitral peut procéder de la manière qu'il juge appropriée, à condition de traiter les Parties sur un pied d'égalité et de donner à chacune la possibilité d'exposer sa cause à tout stade de la procédure.

Article 6

À la demande de l'une des Parties, le tribunal arbitral peut recommander les mesures conservatoires qu'il juge nécessaires pour protéger les droits d'une Partie ou prévenir un dommage grave à l'environnement.

Article 7

Les Parties au différend facilitent les travaux du tribunal arbitral et, en particulier, utilisent tous les moyens à leur disposition pour :

- a) Fournir au tribunal tous les documents, renseignements et facilités nécessaires;

b) Permettre au tribunal, en cas de besoin, de faire comparaître des témoins ou des experts et d'enregistrer leur déposition.

Article 8

Les Parties et les arbitres sont tenus de conserver le caractère confidentiel de tout renseignement qu'ils obtiennent confidentiellement au cours des audiences du tribunal arbitral.

Article 9

À moins que le tribunal arbitral n'en décide autrement du fait des circonstances particulières de l'affaire, les frais du tribunal sont pris en charge, à parts égales, par les Parties au différend. Le tribunal tient un relevé de tous ses frais et en fournit un état final aux Parties.

Article 10

Toute Partie ayant, en ce qui concerne l'objet du différend, un intérêt d'ordre juridique susceptible d'être affecté par la décision, peut intervenir dans la procédure avec le consentement du tribunal.

Article 11

Le tribunal peut connaître et décider des demandes reconventionnelles directement liées à l'objet du différend.

Article 12

Toute sentence ou autre décision du tribunal arbitral, tant sur la procédure que sur le fond, est prise à la majorité des voix des arbitres.

Article 13

Si l'une des Parties au différend ne se présente pas devant le tribunal arbitral ou ne défend pas sa cause, l'autre Partie peut demander au tribunal de poursuivre la procédure et de prononcer sa décision. Le fait qu'une des Parties ne se soit pas présentée devant le tribunal ou se soit abstenue de faire valoir ses droits ne fait pas obstacle à la procédure. Avant de prononcer sa sentence définitive, le tribunal arbitral doit s'assurer que la demande est fondée dans les faits et en droit.

Article 14

Le tribunal prononce sa sentence définitive au plus tard cinq mois à partir de la date à laquelle il a été créé, à moins qu'il n'estime nécessaire de prolonger ce délai pour une période qui ne devrait pas excéder cinq mois supplémentaires.

Article 15

La sentence définitive du tribunal arbitral est limitée à la question qui fait l'objet du différend et est motivée. Elle contient les noms des membres qui ont participé au délibéré et la date à laquelle elle a été prononcée. Tout membre du tribunal peut y annexer un avis distinct ou une opinion divergente.

Article 16

La sentence est obligatoire pour les Parties au différend. Elle est sans appel, à moins que les Parties ne se soient entendues d'avance sur une procédure d'appel.

Article 17

Tout différend entre les Parties en litige au sujet de l'interprétation de la sentence définitive ou de la manière dont elle doit être exécutée peut être soumis par l'une des Parties au tribunal arbitral qui l'a rendue pour qu'il se prononce à ce sujet. Les Parties s'engagent à exécuter la sentence sans délai.

CONCILIATION

Article premier

Une commission de conciliation est créée à la demande de l'une des Parties à un différend. À moins que les Parties n'en conviennent autrement, la Commission se compose de cinq membres, chaque Partie concernée en désignant deux et le Président étant choisi d'un commun accord par les membres ainsi désignés.

Article 2

En cas de différend entre plus de deux Parties, les Parties ayant le même intérêt désignent leurs membres de la Commission d'un commun accord. Lorsque deux Parties au moins ont des intérêts indépendants ou lorsqu'elles sont en désaccord sur la question de savoir si elles ont le même intérêt, elles nomment leurs membres séparément.

Article 3

Si, dans un délai de deux mois après la demande de création d'une commission de conciliation, tous les membres de la Commission n'ont pas été nommés par les Parties, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies procède, à la requête de la Partie qui a fait la demande, aux désignations nécessaires dans un nouveau délai de deux mois.

Article 4

Si, dans un délai de deux mois après la dernière nomination d'un membre de la Commission, celle-ci n'a pas choisi son Président, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies procède, à la requête d'une Partie, à la désignation du Président dans un nouveau délai de deux mois.

Article 5

La Commission de conciliation prend ses décisions à la majorité des voix de ses membres. À moins que les Parties au différend n'en conviennent autrement, elle établit sa propre procédure. Elle rend une proposition de résolution du différend, que les Parties examinent de bonne foi.

Article 6

En cas de désaccord au sujet de la compétence de la Commission de conciliation, celle-ci décide si elle est ou non compétente.

B. Précédents pertinents et faits nouveaux

1. Convention de Rotterdam 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 d'un commerce international

Dans son alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 20, la Convention de Rotterdam prévoit que la Conférence des Parties adopte une annexe concernant les procédures d'arbitrage. En outre, aux termes du paragraphe 6 de l'article 20, la Conférence des Parties adoptera au plus tard à sa deuxième réunion une annexe relative aux procédures concernant une commission de conciliation⁶. Ces annexes ont commencé à être élaborées et le Comité de négociation intergouvernemental en examinera les projets à sa huitième session en octobre 2001.

On l'a dit, la Convention de Rotterdam n'est pas encore entrée en vigueur, aussi est-il difficile d'évaluer les incidences que pourraient avoir ces annexes sur la Convention sur la lutte contre la désertification.

2. Règles facultatives de la Cour permanente d'arbitrage applicables à l'arbitrage des différends concernant les ressources naturelles et/ou l'environnement

Tout aussi importante pour les procédures de règlement des différends, il faut signaler l'adoption par la Cour permanente d'arbitrage des Règles facultatives applicables à l'arbitrage des différends relatifs aux ressources naturelles et/ou à l'environnement, à la réunion extraordinaire du Conseil administratif, le 19 juin 2001. En réalité, cet ensemble de règles facultatives repose sur le Règlement d'arbitrage de 1967 et le Règlement de conciliation de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Les Règles optionnelles s'écartent aussi peu que possible du Règlement d'arbitrage de 1967 et du Règlement de conciliation de 1980 de la CNUDCI en vue de faciliter la résolution consensuelle des différends dans le domaine de l'environnement.

Jusqu'à l'adoption de ces règles, il n'y avait pas de dispositif unique auquel les États, les organisations intergouvernementales, les organisations non gouvernementales, les sociétés multinationales et les Parties privées pouvaient recourir lorsqu'elles étaient convenues de chercher à résoudre des différends concernant la protection de l'environnement ou

⁶ UNEP/FAO/PIC/INC.7/9 du 21 août 2000.

des ressources naturelles⁷. Le Groupe d'experts des questions juridiques pourrait utilement se référer aux règles dans ses travaux, dans la mesure où elles n'évident pas les lacunes que l'on rencontre dans le règlement des différends en matière d'environnement, en particulier dans les questions relatives à la composition du tribunal arbitral, à la procédure d'arbitrage et à la force obligatoire de la sentence.

⁷ Règles facultatives de la Cour permanente d'arbitrage applicables à l'arbitrage des différends concernant les ressources naturelles et/ou l'environnement, avant-propos.