

DIRECTIVES SUR LE RESPECT ET L'APPLICATION DES ACCORDS MULTILATERAUX SUR L'ENVIRONNEMENT

1. Par sa décision 21/27, du 9 février 2001, le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), rappelant la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du Programme des Nations Unies pour l'environnement ainsi que la Déclaration ministérielle de Malmö, a demandé au Directeur exécutif de poursuivre l'élaboration du projet de directives sur le respect des accords multilatéraux sur l'environnement et le renforcement des capacités pour l'application des législations nationales en matière d'environnement, afin d'appuyer la mise au point de régimes d'application dans le cadre des accords internationaux, et ce en consultation avec les gouvernements et les organisations internationales compétentes.
2. Conformément à cette décision, un projet de directives a été élaboré en vue de sa présentation à la session extraordinaire du Conseil d'administration du PNUE pour examen et adoption. Celui-ci a été adopté dans la décision SS.VII/4.
3. Ces directives ont un caractère consultatif. Elles offrent des approches pour renforcer le respect des accords multilatéraux sur l'environnement et l'application effective des lois visant à les mettre en œuvre. Il est reconnu que les Parties à ces accords sont les mieux placées pour choisir et déterminer les approches utiles dans le contexte des obligations spécifiques qu'ils énoncent. Ces directives peuvent informer les Parties et influencer sur la manière dont elles s'acquittent de leurs obligations, mais elles sont non contraignantes et ne modifient en rien ces obligations.
4. Les directives sont présentées en deux chapitres: le premier chapitre porte sur le renforcement du respect des accords multilatéraux sur l'environnement, et le second sur l'application effective des législations nationales et sur la coopération internationale dans la lutte contre les violations des lois d'application de ces accords.

I. DIRECTIVES POUR RENFORCER LE RESPECT DES ACCORDS MULTILATERAUX SUR L'ENVIRONNEMENT

Introduction

5. Le renforcement du respect des accords multilatéraux sur l'environnement a été considéré comme une question essentielle. Les présentes directives offrent des approches pour renforcer le respect des accords, en reconnaissant que chaque accord a été négocié indépendamment des autres et a un statut juridique propre. Elles reconnaissent que les mécanismes et procédures de respect devraient tenir compte des caractéristiques particulières de l'accord considéré.

A. But

6. Le but des présentes directives est d'aider les gouvernements, les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement, les organisations internationales, régionales et sous-régionales compétentes, les organisations non gouvernementales, le secteur privé et toutes les autres parties prenantes concernées à renforcer et à favoriser le respect des accords multilatéraux sur l'environnement.

B. Portée

7. Les présentes directives concernent les accords multilatéraux présents et futurs sur l'environnement qui s'appliquent à un large éventail de questions environnementales, y compris la protection de l'environnement mondial, la gestion des substances et des produits chimiques dangereux, la prévention et la maîtrise de la pollution, la désertification, la gestion et la

conservation des ressources naturelles, la diversité biologique, la flore et la faune sauvages, et la sécurité et la santé environnementales, en particulier la santé humaine.

8. Ces directives visent à faciliter l'examen des questions de respect des accords aux stades de l'élaboration et de la négociation ainsi qu'après l'entrée en vigueur des accords multilatéraux sur l'environnement, lors des conférences et des réunions des Parties. Elles encouragent des approches efficaces du respect des accords et esquissent des stratégies et des mesures pour renforcer la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement, grâce à une législation, à une réglementation, à des politiques et à d'autres mesures pertinentes au niveau national et elles orientent la coopération sous-régionale, régionale et internationale à cet égard.

C. Définitions

9. Aux fins du présent chapitre des directives :

a) Le terme "respect" désigne l'exécution, par les Parties contractantes, des obligations qui leur incombent en vertu d'un accord multilatéral sur l'environnement et de tout amendement à cet accord¹;

b) Le terme "mise en œuvre" désigne notamment l'ensemble des lois, des règlements, des politiques et autres mesures et initiatives que les Parties contractantes adoptent et/ou établissent pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu d'un accord multilatéral sur l'environnement et de tout amendement éventuel à cet accord.

D. Considérations relatives au respect des accords

1. Travaux préparatoires aux négociations

10. En vue de faciliter le respect des accords multilatéraux sur l'environnement, les travaux préparatoires aux négociations peuvent s'appuyer sur les mesures suivantes :

a) Echange régulier d'informations entre les Etats, y compris grâce à la création de forums sur les questions environnementales qui font l'objet de négociations et sur la capacité des Etats de traiter de ces questions;

b) Consultations, entre les sessions de négociation, sur les questions qui pourraient influencer sur le respect des accords par les Etats;

c) Ateliers sur le respect des accords organisés par les Etats qui participent à des négociations ou par les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement pertinents au sujet des dispositions visant à assurer le respect de ces instruments ainsi que des enseignements tirés d'autres accords, avec la participation de gouvernements, d'organisations non gouvernementales, du secteur privé et d'organisations internationales, régionales et sous-régionales compétentes;

d) Coordination, au niveau national, entre les ministères, les organismes concernés et les parties prenantes, selon qu'il convient, pour l'élaboration des positions nationales;

¹ Eu égard au fait que le terme "respect" a une signification particulière dans les domaines couverts par les deux chapitres et que ceux qui s'occupent de ces domaines le connaissent et le comprennent bien même s'ils l'interprètent différemment, il a été décidé d'utiliser deux définitions différentes de ce terme dans les présentes directives, une pour chaque chapitre.

e) Examen de la nécessité d'éviter les doubles emplois et d'encourager les synergies avec les accords multilatéraux existants sur l'environnement lorsqu'un nouvel instrument juridiquement contraignant est envisagé.

2. Participation efficace aux négociations

11. Pour faciliter une participation large et efficace des Etats aux négociations, les mesures suivantes peuvent être envisagées :

a) Déterminer si la question à traiter est mondiale, régionale ou sous-régionale, en gardant présent à l'esprit que, le cas échéant, les Etats pourraient collaborer à des efforts régionaux et sous-régionaux de promotion de la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement;

b) Identifier les pays qui peuvent être particulièrement concernés par le traitement d'un problème environnemental;

c) Mettre en place des fonds spéciaux et d'autres mécanismes appropriés pour faciliter la participation aux négociations de représentants de pays qui ont besoin d'une assistance financière;

d) Lorsque les Etats le jugent bon, recourir à des formules propres à encourager la participation à un accord multilatéral sur l'environnement, comme celles des responsabilités communes mais différenciées, des accords-cadres (le contenu de l'accord initial étant précisé plus avant par des engagements particuliers pris dans des protocoles) et/ou de la limitation de la portée d'un instrument multilatéral envisagé sur l'environnement aux domaines où un accord est probable;

e) Assurer la transparence et un processus participatif ouvert.

3. Evaluation des capacités nationales au cours des négociations

12. Les Etats participants pourraient, à l'appui de leurs efforts de négociation d'un accord multilatéral sur l'environnement et pour déterminer s'ils seraient en mesure d'en appliquer les dispositions, évaluer les moyens dont ils disposent pour mettre en œuvre l'accord en cours de négociation.

4. Considérations relatives au respect dans les accords multilatéraux sur l'environnement

13. L'organe compétent d'un accord multilatéral sur l'environnement pourrait, s'il y est autorisé, faire régulièrement le point de l'exécution générale des obligations prévues dans cet accord, examiner les problèmes précis qui se posent pour le respecter et envisager des mesures pour en améliorer le respect.

14. Les Etats sont les mieux placés pour choisir les approches utiles et appropriées pour améliorer le respect des accords multilatéraux sur l'environnement. Les considérations suivantes peuvent être prises en compte :

a) Clarté : afin de faciliter l'évaluation et la détermination de leur respect, les obligations des Parties à des accords multilatéraux sur l'environnement devraient être énoncées clairement;

b) Des plans nationaux de mise en œuvre, prévoyant éventuellement, entre autres dispositions, un suivi et une évaluation des effets environnementaux afin de déterminer si un accord multilatéral sur l'environnement se traduit par une amélioration de l'environnement, pourraient être requis en vertu de cet accord;

c) Communication de renseignements, suivi et vérification : les accords multilatéraux sur l'environnement peuvent comporter des dispositions relatives à la communication de renseignements, au suivi et à la vérification des informations obtenues sur leur respect. Ces dispositions peuvent contribuer à en favoriser le respect, notamment, le cas échéant, en sensibilisant davantage le public. Il faudrait veiller à ce que les exigences en matière de collecte et de communication de données ne soient pas trop pesantes et soient coordonnées avec celles qui figurent dans d'autres accords multilatéraux sur l'environnement. Les accords multilatéraux sur l'environnement peuvent comporter les exigences suivantes :

- i) Communication de renseignements : les Parties peuvent être tenues de soumettre régulièrement des rapports en temps voulu sur le respect des accords en suivant une présentation commune appropriée. Des présentations simples et succinctes pourraient être mises au point par souci de cohérence, d'efficacité et de commodité afin de permettre de faire rapport sur des obligations précises. Les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement peuvent compiler les réponses reçues pour aider à évaluer le respect des accords. On peut aussi envisager de signaler les cas de non-respect, et les Parties peuvent prendre des dispositions pour examiner sans délai les rapports sur les cas de ce genre;
- ii) Suivi : le suivi comporte la collecte de données et, conformément aux dispositions d'un accord multilatéral sur l'environnement, il peut servir à évaluer le respect d'un accord, à déterminer les problèmes qui se posent à cet égard et à indiquer des solutions. Les Etats qui négocient des dispositions d'accords internationaux sur l'environnement relatives au suivi pourraient tenir compte de celles qui figurent en la matière dans d'autres accords multilatéraux sur l'environnement;
- iii) Vérification : il peut s'agir de la vérification de données et d'informations techniques pour aider à déterminer si une Partie respecte un accord et, dans le cas contraire, le degré et le type de non-respect et la fréquence des cas. La source principale pour cette vérification pourrait être constituée par les rapports nationaux. Conformément aux dispositions de l'accord multilatéral sur l'environnement et selon des modalités qui pourraient être fixées par les conférences des Parties, la vérification technique pourrait faire appel à des sources indépendantes pour corroborer les données et les renseignements nationaux.

d) Mécanismes applicables en cas de non-respect : les Etats peuvent envisager d'inclure des dispositions relatives au non-respect dans un accord multilatéral sur l'environnement en vue d'aider les Parties qui se heurtent à des problèmes pour s'y conformer et de traiter les cas individuels de non-respect, compte tenu de l'importance qu'il y a d'adapter les dispositions et les mécanismes applicables en matière de non-respect aux obligations spécifiques de cet accord. Les considérations suivantes pourraient être prises en compte :

- i) Les Parties peuvent envisager la mise en place d'un organe tel qu'un comité de contrôle pour traiter les questions de respect. Les membres d'un tel organe pourraient être des représentants des Parties ou des experts désignés par elles qui ont des compétences appropriées sur la question considérée;
- ii) Les mécanismes applicables en cas de non-respect pourraient être utilisés par les parties contractantes comme moyen de déceler des situations éventuelles de non-respect à un stade précoce ainsi que les causes de non-respect et d'élaborer des réponses appropriées, y compris, s'il y a lieu,

d'examiner et/ou de corriger l'état de non-respect sans tarder. Les réponses peuvent être ajustées pour satisfaire à diverses exigences selon les cas de non-respect et peuvent comporter à la fois des mesures de facilitation et des mesures plus vigoureuses, compatibles avec le droit international applicable;

- iii) Afin de favoriser, de faciliter et d'assurer le respect des accords, les mécanismes applicables en cas de non-respect peuvent être non accusatoires et comporter des garanties de procédure pour les intéressés. En outre, ces mécanismes peuvent fournir un moyen de clarifier le contenu et de favoriser la mise en œuvre des dispositions de l'accord et, ainsi, de contribuer notablement à la prévention des différends;
- iv) Le non-respect d'un accord par une Partie pourrait être établi définitivement par le biais de la Conférence des Parties de l'accord multilatéral sur l'environnement considéré ou par un autre organe prévu par cet accord, si la Conférence des Parties le lui demande, en conformité avec ledit accord.

5. Examen de l'efficacité

15. La Conférence des Parties d'un accord multilatéral sur l'environnement pourrait examiner régulièrement l'efficacité générale de cet accord pour ce qui est de la réalisation de ses objectifs et étudier comment son efficacité pourrait être améliorée.

6. Mécanismes de respect d'un accord multilatéral sur l'environnement après son entrée en vigueur

16. Des mécanismes ou des procédures de respect pourraient être introduits ou renforcés après l'entrée en vigueur d'un accord multilatéral sur l'environnement, sous réserve que ces mécanismes et procédures soient autorisés par l'accord, un amendement ultérieur ou une décision de la Conférence des Parties, selon le cas, et en conformité avec le droit international applicable.

7. Dispositions relatives au règlement des différends

17. En principe, des dispositions relatives au règlement des différends complètent les dispositions visant à assurer le respect d'un accord. La forme appropriée de mécanisme de règlement des différends peut dépendre de dispositions spécifiques énoncées dans un accord multilatéral sur l'environnement et de la nature du différend. Un éventail de procédures pourrait être envisagé, y compris les bons offices, la médiation, la conciliation, des commissions d'enquête, des jurys de règlement des différends et des arbitrages et autres arrangements judiciaires que les parties au différend pourraient conclure.

E. Mise en œuvre au niveau national

1. Mesures nationales

18. Evaluation concernant le respect des obligations : avant de ratifier un accord multilatéral sur l'environnement, un Etat doit déterminer s'il est prêt à s'acquitter des obligations qui en découlent. Si des domaines de non-respect potentiel sont identifiés, cet Etat devrait prendre des mesures correctives appropriées avant de devenir Partie à l'accord.

19. Plan de respect des obligations : si un Etat, après être devenu Partie à un accord multilatéral sur l'environnement, décèle des problèmes de respect, il peut envisager d'élaborer un plan de respect de cet accord en conformité avec les obligations qui en découlent, et informer le secrétariat concerné en conséquence. Ce plan peut porter sur le respect des différents types d'obligations

énoncées dans l'accord et sur des mesures visant à en assurer le respect. Il peut inclure des repères qui en faciliteraient le suivi, dans la mesure où cela est conforme à l'accord considéré.

20. Cadre législatif et réglementaire : conformément à leurs cadres juridiques nationaux respectifs, les Etats devraient adopter une législation et une réglementation pour permettre la mise en œuvre d'accords multilatéraux sur l'environnement lorsque de telles mesures sont nécessaires pour en assurer le respect. Cette législation et cette réglementation devraient être régulièrement examinées dans la perspective des obligations internationales pertinentes et de la situation des pays.

21. Plans nationaux de mise en œuvre : l'élaboration des plans nationaux pour la mise en œuvre d'accords multilatéraux sur l'environnement mentionnés à l'alinéa b) du paragraphe 14 peut aider à intégrer les obligations découlant d'accords multilatéraux sur l'environnement à la planification, aux politiques, aux programmes et aux activités connexes au niveau national. Des systèmes fiables de collecte de données peuvent aider à contrôler le respect des accords.

22. Application effective : les Etats peuvent élaborer et mettre en place des cadres et des programmes d'application effective et prendre des mesures pour s'acquitter des obligations prévues dans les accords multilatéraux sur l'environnement (le chapitre II contient des directives pour l'application effective des législations nationales et la coopération internationale dans la lutte contre les violations des lois d'application des accords multilatéraux sur l'environnement).

23. Instruments économiques : conformément à leurs obligations en vertu des accords internationaux applicables, les Parties peuvent envisager d'utiliser des instruments économiques pour faciliter une mise en œuvre efficace des accords multilatéraux sur l'environnement.

24. Correspondants nationaux : les Parties peuvent désigner des autorités nationales comme correspondants pour les questions relatives à certains accords multilatéraux sur l'environnement et informer en conséquence les secrétariats concernés.

25. Coordination nationale : la coordination entre départements et organismes à différents niveaux administratifs peut être assurée, s'il y a lieu, lors de l'élaboration et de l'application des plans et des programmes nationaux de mise en œuvre d'accords multilatéraux sur l'environnement.

26. Efficacité des institutions nationales : des institutions peuvent être établies aux fins de la mise en œuvre d'accords multilatéraux sur l'environnement ou celles qui existent peuvent être renforcées comme il convient afin d'accroître leur capacité de mieux faire respecter les accords. Cela peut se faire en renforçant la législation et la réglementation d'habilitation, les réseaux d'information et de communication, les compétences techniques et les moyens scientifiques.

27. Principales parties prenantes : les principales parties prenantes, notamment le secteur privé, les organisations non gouvernementales, etc., peuvent être consultées pour l'élaboration des plans nationaux de mise en œuvre, la définition des priorités environnementales, la diffusion d'informations et de connaissances spécialisées et le suivi. Une coopération des principales parties prenantes pourrait être nécessaire pour renforcer la capacité de respecter les accords grâce à l'information, à la formation et à l'assistance technique.

28. Collectivités locales : les Parties peuvent, selon qu'il convient, promouvoir le dialogue avec les collectivités locales sur l'exécution des obligations environnementales afin d'assurer le respect d'un accord conformément au but de ce dernier. Cela peut aider à développer les capacités locales et à évaluer l'impact des mesures découlant des accords multilatéraux sur l'environnement, y compris les effets environnementaux sur les collectivités locales.

29. Les femmes et les jeunes : le rôle clé des femmes et des jeunes ainsi que de leurs organisations dans le développement durable peut être pris en considération dans les plans et programmes nationaux de mise en œuvre d'accords multilatéraux sur l'environnement.

30. Médias : les médias nationaux, y compris les journaux, les revues, la radio, la télévision et l'Internet, ainsi que les moyens traditionnels de communication, pourraient diffuser des renseignements sur les accords multilatéraux sur l'environnement, les obligations qui en découlent et les mesures que peuvent prendre des organisations, des associations et des particuliers. Des renseignements pourraient être communiqués sur les mesures que d'autres Parties, en particulier de la même région, pourraient avoir prises pour mettre en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement.

31. Sensibilisation du public : pour promouvoir le respect des accords, les Parties pourraient appuyer les efforts de sensibilisation du public aux droits et obligations découlant de chaque accord et faire prendre conscience des mesures nécessaires pour les mettre en œuvre, en indiquant le rôle que le public pourrait jouer dans l'exécution d'un accord multilatéral sur l'environnement.

32. Accès aux procédures administratives et judiciaires : les droits d'accès aux procédures administratives et judiciaires conformément aux cadres juridiques nationaux respectifs pourraient favoriser la mise en œuvre et le respect des obligations internationales.

2. Renforcement des capacités et transfert de technologie

33. Il pourrait être nécessaire de créer des capacités ou de renforcer celles qui existent pour aider les pays en développement Parties à un accord multilatéral sur l'environnement, particulièrement les pays les moins avancés, ainsi que les Parties à économie en transition à s'acquitter de leurs obligations au titre des accords multilatéraux sur l'environnement. A cet égard :

a) Une assistance technique et financière peut être fournie pour développer et renforcer les capacités des organisations et des institutions en matière de gestion de l'environnement afin de faire progresser la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement;

b) Le renforcement des capacités et le transfert de technologie devraient répondre aux besoins, aux stratégies et aux priorités du pays concerné et peuvent s'appuyer sur des activités similaires déjà entreprises par des institutions nationales ou avec le soutien d'organisations multilatérales ou bilatérales;

c) La participation d'un large éventail de parties prenantes peut être favorisée, compte tenu de la nécessité de développer des moyens institutionnels et des capacités décisionnelles et d'améliorer les compétences techniques des Parties en vue de renforcer le respect des accords et de répondre à leurs besoins matériels et en matière de formation;

d) Diverses sources de financement pourraient être mobilisées pour financer les activités de renforcement des capacités visant à améliorer le respect des accords multilatéraux sur l'environnement, y compris des financements qui pourraient être mis à disposition par le Fonds pour l'environnement mondial, conformément à son mandat, et par des banques multilatérales de développement, des fonds spéciaux liés à des accords multilatéraux sur l'environnement ou des sources bilatérales, intergouvernementales ou privées;

e) Le cas échéant, des activités de renforcement des capacités et de transfert de technologie pourraient être entreprises aux niveaux régional et sous-régional;

f) Les Parties aux accords multilatéraux sur l'environnement pourraient envisager de demander à leurs secrétariats respectifs de coordonner leurs initiatives en matière de renforcement

des capacités et de transfert de technologie ou d'entreprendre des activités conjointes lorsqu'il s'agit de questions intersectorielles, par souci de rentabilité et pour éviter les doubles emplois.

F. Coopération internationale

34. Il est admis que tous les pays doivent s'impliquer dans le processus mondial de protection et d'amélioration de l'environnement. L'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales compétentes, ainsi que des initiatives multilatérales et bilatérales visant à promouvoir et renforcer le respect des accords peuvent y contribuer. A cet égard, des mesures peuvent être prises pour :

a) Produire des informations en vue de faire le point de la situation en ce qui concerne le respect des accords multilatéraux sur l'environnement et de définir, par le biais de consultations, des moyens de le favoriser et de le renforcer;

b) Développer et renforcer les capacités des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés, ainsi que des pays à économie en transition et leur transférer des technologies;

c) Mettre en commun les données d'expérience nationales en matière de gestion de l'environnement;

d) Faire évaluer par les conférences des Parties, dans le cadre de l'examen global de l'efficacité des accords multilatéraux respectifs sur l'environnement, l'efficacité des mécanismes créés en vertu de ces accords multilatéraux sur l'environnement pour le transfert de technologie et de ressources financières;

e) Aider à l'élaboration de documents d'orientation qui pourront comporter une législation type pour la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement afin d'en renforcer le respect;

f) Elaborer des plans d'action ou des stratégies en faveur de l'environnement aux niveaux régional ou sous-régional pour faciliter l'application des accords multilatéraux sur l'environnement;

g) Faire connaître aux non-parties les droits, les avantages et les obligations liés à la qualité de Partie à un accord multilatéral sur l'environnement et inviter les non-parties comme observateurs aux réunions des organes décisionnels d'accords multilatéraux sur l'environnement pour qu'ils connaissent et comprennent mieux ces accords;

h) Renforcer la coopération entre les secrétariats d'accords multilatéraux sur l'environnement, si les Parties à ces accords le demandent.

II. DIRECTIVES POUR L'APPLICATION EFFECTIVE DES LEGISLATIONS NATIONALES ET LA COOPERATION INTERNATIONALE DANS LA LUTTE CONTRE LES VIOLATIONS DES LOIS D'APPLICATION DES ACCORDS MULTILATERAUX SUR L'ENVIRONNEMENT

Introduction

35. Les présentes directives reconnaissent que, pour mettre en oeuvre les accords multilatéraux sur l'environnement, il faut des lois d'application effectives au plan national. Une application effective des lois est essentielle pour en retirer tous les avantages possibles, protéger l'environnement et la santé et la sécurité du public, décourager les violations et encourager une meilleure exécution. Les présentes directives reconnaissent aussi qu'une coopération et une coordination internationales sont nécessaires pour faciliter et favoriser une application effective des accords multilatéraux sur l'environnement mis en œuvre et aider à établir des règles du jeu équitables au niveau international.

A. But

36. Les présentes directives décrivent les actions et les mesures que les Etats peuvent envisager pour renforcer l'application effective des législations nationales et la coopération internationale dans la lutte contre les violations des lois d'application des accords multilatéraux sur l'environnement. Elles peuvent aider les gouvernements, les autorités compétentes, les organismes chargés de l'application des lois, les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement, s'il y a lieu, et d'autres organisations internationales et régionales compétentes à mettre au point les outils, les mécanismes et les techniques nécessaires à cet égard.

B. Portée

37. Les présentes directives portent sur l'application effective des lois et des règlements nationaux d'application des accords multilatéraux sur l'environnement, dans un vaste contexte où les Etats, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu de ces instruments, mettent en place une législation et des institutions pour soutenir l'application effective des lois et prennent des mesures pour décourager les violations des lois environnementales et les contraventions à ces lois. Les approches suivies consistent notamment à promouvoir l'adoption de lois et règlements appropriés et efficaces pour intervenir comme il convient en cas de violations des lois environnementales et de délits environnementaux. Les présentes directives font la place voulue au développement des capacités institutionnelles grâce à une coopération et à une coordination entre organisations internationales pour rendre l'application plus effective.

C. Définitions

38. Aux fins du présent chapitre des directives :

a) Le terme «respect» désigne les conditions de conformité aux obligations, imposées par un Etat et par ses autorités et organismes compétents à une collectivité soumise à une réglementation, soit directement, soit par le biais de conditions et d'exigences prévues dans des permis, des licences et des autorisations, dans la mise en œuvre d'accords multilatéraux sur l'environnement²;

² Eu égard au fait que le terme "respect" a une signification particulière dans les domaines couverts par les deux chapitres et que ceux qui s'occupent de ces domaines le connaissent et le comprennent bien

b) Le terme «violation de la législation sur l'environnement» désigne la contravention aux lois et aux règlements nationaux relatifs à l'environnement qui mettent en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement;

c) Le terme «délit environnemental» s'entend des violations des lois et des règlements nationaux sur l'environnement ou des atteintes à ces derniers qu'un Etat décide de sanctionner pénalement en vertu de sa législation et de sa réglementation nationales;

d) Le terme «application effective» désigne l'éventail de procédures et de mesures appliquées par un Etat et par ses autorités et organismes compétents pour faire en sorte que les organisations ou les particuliers susceptibles de ne pas se conformer aux lois ou aux règlements nationaux relatifs à l'environnement qui mettent en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement soient amenés ou se remettent à respecter ces lois et règlements et/ou fassent l'objet de poursuites civiles, de poursuites pénales ou de mesures administratives.

D. Application effective au plan national

39. Chaque Etat est libre de concevoir les mesures de mise en œuvre et d'application effective qui conviennent le mieux à son système juridique et aux circonstances sociales, culturelles et économiques connexes. Dans ce contexte, l'application effective au plan national des lois environnementales et des lois connexes aux fins des présentes directives peut être facilitée par les considérations qui suivent.

1. Lois et règlements nationaux

40. Les lois et les règlements devraient être :

a) Clairement énoncés, avec des objectifs bien définis, en faisant connaître correctement à la collectivité concernée les exigences et les sanctions pertinentes et en permettant l'application effective des accords multilatéraux sur l'environnement;

b) Techniquement, économiquement et socialement faisables, de manière à être appliqués, contrôlés et exécutés efficacement, en fournissant des normes qui soient objectivement quantifiables pour assurer la cohérence, la transparence et l'équité dans leur application effective;

c) Complets, avec des sanctions appropriées et proportionnées en cas de violation des lois environnementales. Ils inciteront au respect des obligations en rendant le non-respect plus coûteux que le respect. Pour les délits environnementaux, un effet dissuasif supplémentaire peut être assuré grâce à des sanctions telles que l'emprisonnement, des amendes et la confiscation d'équipements et de matériel, l'interdiction d'exercer certaines pratiques ou activités professionnelles et la confiscation des produits d'un délit environnemental. Des charges supplémentaires devraient être imposées, par exemple pour réparer les dommages causés à l'environnement, la perte de jouissance de ressources naturelles et les dégâts de la pollution, et pour recouvrer le coût des mesures de remise en état, de restauration ou d'atténuation.

2. Cadre institutionnel

41. Les Etats devraient envisager un cadre institutionnel favorisant :

même s'ils l'interprètent différemment, il a été décidé d'utiliser deux définitions différentes de ce terme dans les présentes directives, une pour chaque chapitre.

- a) L'assignation de responsabilités à des organismes pour :
 - i) Assurer l'application effective de la législation et de la réglementation;
 - ii) Suivre et évaluer la mise en œuvre;
 - iii) Recueillir, communiquer et analyser les données, y compris leur vérification qualitative et quantitative, et fournir des informations sur les enquêtes;
 - iv) Sensibiliser et faire de la publicité, en particulier au sein de la collectivité soumise à la réglementation, et assurer l'éducation du public;
 - v) Fournir une aide aux tribunaux et à d'autres institutions apparentées, selon qu'il conviendra, étayée éventuellement par des informations et données pertinentes;
- b) Le contrôle de l'importation et de l'exportation d'espèces menacées d'extinction et de substances, y compris le suivi des expéditions, l'inspection et d'autres activités d'application aux frontières, dans les ports et dans d'autres endroits où une activité illégale est connue ou soupçonnée;
- c) Une habilitation claire des organismes d'application et d'autres entités qui participent à des activités d'application effective pour :
 - i) Obtenir des renseignements sur les aspects pertinents de l'application;
 - ii) Avoir accès aux installations appropriées, notamment les ports et les points de passage des frontières;
 - iii) Contrôler et vérifier le respect de la législation et de la réglementation nationales;
 - iv) Ordonner des mesures pour prévenir les violations des lois environnementales et pour y remédier;
 - v) Assurer une coordination avec d'autres organismes;
 - vi) Imposer des sanctions, notamment des pénalités, en cas de violation et de non-respect des lois environnementales.
- d) Des politiques et des procédures assurant une application effective équitable et cohérente et l'imposition de pénalités fondées sur des critères et des directives répressives établis qui, par exemple, tiennent compte de la gravité relative du dommage, des antécédents en matière de non-respect ou de violation des lois environnementales, du coût des mesures correctives et des profits illicites;
- e) Des critères pour les priorités en matière d'application effective, qui peuvent être basés sur les dommages causés ou les risques pour l'environnement, le type ou la gravité de la violation des lois environnementales ou la zone géographique;
- f) La création ou le renforcement de services nationaux de répression des délits environnementaux pour compléter les programmes civils et administratifs d'application effective;

- g) Le recours à des instruments économiques, y compris des redevances d'utilisation, des pénalités en cas de pollution et d'autres mesures en faveur d'un respect économiquement efficace;
- h) Des systèmes de certification;
- i) L'accès du public et de la société civile aux procédures administratives et judiciaires pour contester des actes et des omissions des pouvoirs publics et de personnes morales qui violent les lois et règlements nationaux sur l'environnement, y compris un soutien pour l'accès du public à la justice, compte dûment tenu des différences dans les systèmes juridiques et des circonstances;
- j) L'accès du public aux informations sur l'environnement que détiennent les gouvernements et les organismes compétents, conformément au droit national et au droit international applicable concernant l'accès, la transparence et le traitement approprié d'informations confidentielles ou protégées;
- k) Les responsabilités et les processus de participation de la collectivité concernée et des organisations non gouvernementales pour contribuer à la protection de l'environnement;
- l) L'information des organes législatifs, exécutifs et d'autres organismes publics au sujet des mesures prises en faveur de l'environnement et des résultats obtenus;
- m) Le recours aux médias pour faire connaître les violations et les mesures d'application des lois environnementales, tout en citant des exemples de bons résultats dans le domaine de l'environnement;
- n) Un examen périodique de la pertinence des lois, règlements et politiques existants du point de vue de la réalisation de leurs objectifs environnementaux.
- o) L'établissement de tribunaux en mesure d'imposer les pénalités appropriées pour violation de la législation et de la réglementation environnementales, ainsi que d'autres conséquences.

3. Coordination nationale

42. Une application effective au plan national peut être facilitée par une coordination entre les autorités et les organismes compétents, et notamment par :

- a) Une coordination entre divers organismes d'application effective, les autorités environnementales et les fonctionnaires des impôts, des douanes et autres fonctionnaires compétents, à différents échelons de l'administration, ainsi que l'établissement de liens sur le terrain entre les équipes de travail interorganisations et points de contact, notamment la conclusion, le cas échéant, d'accords officiels tels que mémorandums d'accord et règles en matière de communication ainsi que la formulation de directives;
- b) Une coordination des organismes publics avec les organisations non gouvernementales et le secteur privé;
- c) Une coordination entre les autorités chargées de promouvoir des systèmes d'autorisations afin de réglementer et de contrôler l'importation et l'exportation de substances illicites et de matières dangereuses, y compris les substances chimiques et les déchets réglementés.

4. Formation pour le renforcement des capacités d'application effective

43. Les activités de formation pour le renforcement des capacités d'application effective peuvent comprendre :

- a) Des programmes de sensibilisation des organismes d'application effective à leur rôle et à leur importance dans l'application de la législation et de la réglementation environnementales;
- b) Une formation des procureurs, des magistrats, du personnel chargé de l'application des lois environnementales, des douaniers et d'autres responsables en matière civile, pénale et administrative, y compris des instructions sur diverses formes de preuves, le traitement des affaires et les poursuites, ainsi que sur l'imposition de pénalités appropriées;
- c) Une formation des juges, des magistrats et des auxiliaires de justice aux questions concernant la nature et l'application effective des lois et des règlements environnementaux, ainsi que les dommages et les coûts causés par la violation de ces lois et règlements;
- d) Une formation pour aider à créer une communauté de vues entre les responsables de la réglementation, le personnel chargé de l'application des lois sur l'environnement, les procureurs et les juges, afin que tous les maillons du processus comprennent les rôles des uns et des autres;
- e) Une formation du personnel chargé de l'application des lois sur l'environnement, y compris une formation pratique aux techniques d'inspection et une formation poussée aux techniques des enquêtes, notamment à la surveillance, à l'inspection des lieux des délits et aux examens criminalistes;
- f) Le développement des capacités de coordination des actions entre organismes responsables, au plan national et international, de partage des données et d'utilisation de la technologie de l'information pour promouvoir une application effective;
- g) Le développement de capacités pour concevoir et utiliser efficacement des instruments économiques afin de renforcer le respect;
- h) L'élaboration de moyens novateurs d'obtenir, de mobiliser et de conserver des ressources humaines et financières pour renforcer l'application effective;
- i) L'application des techniques d'analyse des renseignements pour classer et analyser les données et fournir des informations en vue d'aider à utiliser les ressources pour identifier les auteurs de délits environnementaux.

5. Sensibilisation et éducation du public dans le domaine de l'environnement

44. La sensibilisation et l'éducation du public dans le domaine de l'environnement peuvent être améliorées par les mesures suivantes :

- a) Sensibiliser le public, en particulier les groupes cibles, à la législation et à la réglementation pertinentes en matière d'environnement et à leurs droits, intérêts, devoirs et responsabilités, ainsi qu'aux conséquences sociales, environnementales et économiques du non-respect;

b) Promouvoir une action responsable au sein de la collectivité grâce aux médias, en impliquant des acteurs, des décideurs et des faiseurs d'opinion importants dans ce genre de campagnes;

c) Organiser des campagnes de sensibilisation environnementale dans les collectivités, les organisations non gouvernementales, le secteur privé et les associations industrielles et commerciales;

a) Inclure des programmes de sensibilisation et d'éducation environnementales dans les écoles et autres établissements éducatifs dans le cadre de l'enseignement;

b) Organiser des campagnes en vue de favoriser la sensibilisation et l'éducation environnementales des femmes et des jeunes;

c) Organiser des campagnes en vue d'encourager une participation du public au contrôle du respect.

E. Coopération et coordination internationales

45. En conformité avec les dispositions pertinentes des accords multilatéraux sur l'environnement, l'application effective au plan national des lois et des règlements mettant en œuvre ces accords pourrait être appuyée par une coopération et une coordination internationales facilitées notamment par le PNUE. On pourrait garder à l'esprit les considérations suivantes.

1. Cohérence des lois et des règlements

46. Les Etats peuvent envisager d'élaborer des définitions et des mesures cohérentes telles que les pénalités et les ordonnances en vue de promouvoir une approche commune des violations des lois environnementales et des délits environnementaux et de renforcer la coopération et la coordination internationales en ce qui concerne certains délits environnementaux présentant des aspects transfrontières. Cela peut être facilité par :

a) Une législation et une réglementation environnementales prévoyant des mesures de dissuasion appropriées, y compris des pénalités, une restauration de l'environnement et des procédures de confiscation de matériel, de biens et d'articles de contrebande, ainsi que de disposition des biens confisqués;

b) L'adoption de lois et de règlements, mis en œuvre et appliqués d'une manière compatible avec l'exécution des obligations internationales de l'Etat, qui rendent illicites l'importation, le trafic ou l'acquisition de marchandises, de déchets ou d'autres produits en violation des lois et des règlements environnementaux;

c) Une autorité appropriée pour rendre les délits environnementaux passibles de sanctions pénales tenant compte de la nature de ces violations.

2. Coopération en matière de poursuites judiciaires

47. La coopération entre les Etats en matière de poursuites judiciaires peut être facilitée par :

a) Une coopération pour les poursuites judiciaires et les procédures en matière de témoignages, de preuves et de questions similaires, y compris l'échange d'informations, une entraide judiciaire et d'autres arrangements de coopération convenus entre les pays concernés;

b) La mise en place de moyens de communication appropriés, compte tenu des divers systèmes en place dans les différents Etats, pour un échange opportun d'informations

en rapport avec la détection des violations des lois environnementales, ainsi que tout ce qui concerne les procédures judiciaires.

3. Cadre institutionnel

48. Les Etats peuvent envisager de renforcer des cadres institutionnels et des programmes en vue de faciliter la coopération et la coordination internationales par les moyens suivants :

a) Désignation et création de moyens de communication et d'échange d'informations entre le PNUE et les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement, l'Organisation mondiale des douanes et d'autres organisations intergouvernementales compétentes, des instituts de recherche et des organisations non gouvernementales, ainsi que des organismes d'application du droit international tels que l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), en particulier par le biais des activités d'"Interpol vert";

b) Renforcement de mesures de facilitation de l'échange d'informations, d'entraide juridique et d'enquêtes conjointes avec d'autres organes d'application compétents dans le but de renforcer les lois et pratiques et de favoriser une cohérence accrue entre elles;

c) Mise en place de l'infrastructure nécessaire pour contrôler les frontières et protéger contre le commerce illicite en vertu d'accords multilatéraux sur l'environnement, y compris les systèmes de suivi et d'information, les codes douaniers et les arrangements connexes, ainsi que de mesures pouvant aider à identifier les expéditions illicites et à poursuivre les contrevenants;

d) Mise au point de la technologie et des compétences techniques permettant de suivre les expéditions suspectes, assorties de renseignements sur des sources spécifiques de production, l'importation et l'exportation de substances chimiques et de déchets réglementés, des systèmes d'autorisations et des données des douanes et des services responsables de l'application effective;

e) Renforcement de mécanismes d'échange d'informations concernant la vérification d'expéditions illicites et la coordination des procédures d'emmagasinage, de traitement et de renvoi ou de destruction des expéditions illicites confisquées, ainsi que la mise en place de voies confidentielles, sous réserve des dispositions de la législation nationale, pour communiquer des renseignements sur les expéditions illicites;

f) Désignation de points de contact appropriés au plan national et international à indiquer dans la base de données du PNUE sur l'application effective;

g) Facilitation des communications transfrontières entre organismes, en considérant que les Etats peuvent assigner des responsabilités à des organismes différents sur la même question, par exemple à des douaniers, à des policiers et à des fonctionnaires s'occupant de la protection de la flore et de la faune sauvages;

h) Etablissement de programmes régionaux et sous-régionaux pour fournir des possibilités d'échange d'informations et de renforcement de la formation afin de déceler et de poursuivre les délits environnementaux.

i) Allocation de ressources adéquates pour appuyer une application et une mise en œuvre effectives des politiques.

4. Création et renforcement des capacités

49. Les pays en développement, particulièrement les pays les moins avancés, et les pays à économie en transition ont besoin que des capacités d'application effective soient créées et renforcées. Il est reconnu que l'application effective en matière environnementale peut être affectée par des situations de pauvreté et des problèmes de gouvernance qu'il faut traiter par des programmes appropriés. Les mesures suivantes peuvent être envisagées pour créer et renforcer les capacités d'application effective :

a) Assistance technique et financière coordonnée pour élaborer une législation et une réglementation efficaces et mettre en place des institutions, des programmes et des plans d'action pour l'application effective, le contrôle et l'évaluation des lois nationales mettant en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement;

b) Elaboration de directives spécifiques en rapport avec certains accords à l'intention des responsables de l'application des lois pour la conduite d'opérations, d'enquêtes et d'inspections, ainsi que de procédures de communication de données et de traitement de l'information aux plans national et international;

c) Lancement de programmes pour coordonner des mesures de respect et d'application effective avec d'autres Etats;

d) Recours à des centres et à des ateliers régionaux pour fournir des possibilités d'échange d'informations et de données d'expérience et des possibilités de formation rentables et à long terme;

e) Participation à des réunions et à des programmes et cours de formation internationaux, ainsi qu'à des réseaux régionaux et mondiaux, pour faciliter l'échange d'informations et l'accès à des matériels d'application et de formation.
