

1. Introduction

1. Lors de sa quatrième réunion tenue les 5 et 6 juillet 2011, le Comité de respect des obligations a été saisi d'une proposition de son Président qui aurait pour objet d'introduire dans la Convention de Barcelone un nouvel article relatif au rôle et au fonctionnement du Comité de respect des obligations. La réunion a demandé au Secrétariat de rédiger un document de travail sur cette proposition qui sera examiné à la cinquième réunion du Comité.

2. Cadre juridique

2. La Convention de Barcelone ne consacre à la question du respect des obligations qu'un article. Il s'agit de l'article 27 libellé « Respect des engagements » :

Les réunions des Parties contractantes, sur la base des rapports périodiques visés à l'article 26 et de tout autre rapport soumis par les Parties contractantes, évaluent le respect, par celles-ci, de la Convention et des Protocoles ainsi que les mesures et recommandations. Elles recommandent, le cas échéant, les mesures nécessaires afin que la Convention et les Protocoles soient pleinement respectés et favorisent la mise en œuvre des décisions et recommandations.

3. Cet article est issu d'un amendement adopté en 1995 modifiant l'ancien article 21 de la Convention de Barcelone adoptée en 1976 qui stipulait de façon lapidaire que « les Parties contractantes s'engagent à coopérer pour élaborer des procédures leur permettant de veiller à l'application de la présente Convention et des Protocoles ».

4. L'article 27 dans sa nouvelle formulation pose deux principes clairs: d'une part il établit un lien direct entre le respect des engagements et l'obligation des Parties contractantes de soumettre un rapport périodique sur la base de l'article 26 de la Convention; d'autre part il reconnaît à la Réunion des Parties contractantes pleine compétence pour définir les mesures nécessaires pour que la Convention et les Protocoles soient pleinement respectés. L'article 27 constitue, à cet égard, une disposition cadre posant des principes de base mais laissant à la Réunion des Parties contractantes le soin de leur donner un contenu opérationnel.

5. Cette pratique conventionnelle est couramment utilisée. La quasi-totalité des accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement contiennent ce type de disposition générale concernant le respect des obligations en confiant à la Réunion des Parties contractantes la charge d'en préciser le contenu.¹ Ces différentes conventions, à l'égal de la Convention de Barcelone, sont identifiées comme des accords-cadre qui renvoient aux décisions des Réunions des Parties contractantes la définition des procédures appliquées de respect des obligations.

3. Procédure d'amendement dans le cadre de la Convention de Barcelone

6. La procédure d'amendement aux dispositions de la Convention de Barcelone est définie par son article 22 qui développe un processus par paliers extrêmement précis; détaillé et long. Le pouvoir de proposition d'amendement appartient aux seules Parties contractantes. L'adoption d'un amendement intervient dans le cadre d'une Conférence diplomatique convoquée par le Secrétariat à la demande des deux tiers des Parties contractantes. Toutefois, une majorité des

¹ Cf notamment : **article 8 du Protocole de Montréal** sur les substances appauvrissant la couche d'ozone (1989); **article 18 du Protocole de Kyoto** sur les changements climatiques (1997); **article 17 de la Convention de Stockholm** sur les polluants organiques persistants (2001); **article 17 de la Convention de Rotterdam** sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (2005); **article 34 du Protocole de Carthagène** sur la prévention des risques biotechnologiques (2003); **article 30 du Protocole de Nagoya** sur l'accès et le partage des avantages (2010).

trois quarts des Parties contractantes à la Convention représentées à la Conférence diplomatique est nécessaire à l'adoption de cet amendement. Cette adoption ne suffit pas cependant car pour qu'il soit définitivement valide, le projet d'amendement doit être soumis par le Dépositaire à l'acceptation de toutes les Parties contractantes à la Convention.

7. Enfin, l'entrée en vigueur de l'amendement n'intervient que le trentième jour après que le Dépositaire aura reçu la notification écrite de son acceptation par les trois quarts au moins des Parties contractantes. Le mécanisme d'amendement de la Convention de Barcelone tel qu'il est décrit par l'article 22 susvisé est, par conséquent, un mécanisme minutieux dans son déroulement et soumis à de strictes conditions notamment en ce qui concerne le respect des délais de procédure.

4. Contexte de la proposition d'amendement visant à inscrire le Comité de respect des obligations dans la Convention de Barcelone

8. Le Comité de respect des obligations a été créé par la décision IG 17/ 2 adoptée par la Quinzième Réunion des Parties contractantes en 2008. Cette Décision définit, en application des articles 18 et 27 de la Convention de Barcelone, les Procédures et les mécanismes d'application de respect des obligations qui gouvernent l'activité du Comité. Cette Décision IG 17/ 2 a été complétée par la Décision IG. 19/ 1 relative au Règlement intérieur du Comité.

9. Dans le cadre de ce dispositif institutionnel, l'enjeu principal est de déterminer quelle pourrait être la valeur ajoutée d'une reconnaissance expresse du Comité de respect des obligations dans le corpus de la Convention de Barcelone. Le principal avantage de cette proposition serait incontestablement de placer le Comité de respect des obligations au même niveau que d'autres organes de la Convention comme le Bureau qui est régi lui-même par un article spécifique de la Convention (article 19). L'adoption de cet amendement consacrerait sans nul doute l'importance de la fonction du Comité de respect des obligations dans le système institutionnel de Barcelone en lui assurant une plus grande visibilité et une autorité accrue vis-à-vis des Parties contractantes.

10. Deux options sont envisageables en ce qui concerne la formulation de l'amendement :

- La première option serait de créer un nouvel article dans la Convention de Barcelone intitulé « Comité de respect des obligations ». Cet article pourrait être très succinct et être libellé comme suit :

Article XX Comité de respect des obligations

1. Sans préjudice des dispositions de l'article 27, un Comité de respect des obligations est chargé d'évaluer le respect par les Parties contractantes de leurs engagements au titre de la Convention et de ses Protocoles
2. Les fonctions du Comité de respect des obligations ainsi que les modalités de son fonctionnement sont définies par la Réunion des Parties Contractantes.

Le Par 1 de cet article permet de consacrer la reconnaissance officielle du Comité de respect des obligations tout en maintenant les prérogatives reconnues en ce domaine à la Réunion des Parties contractantes au titre de l'article 27. Le Par 2 pose le principe selon lequel les modalités de fonctionnement du Comité sont définies par la Réunion des Parties contractantes et renvoie implicitement aux Décisions IG. 17/ 2 et IG. 19 /1 précitées adoptées en 2008 et 2009.

- La deuxième option serait de rattacher l'amendement à l'article 27 de la Convention de Barcelone. Cet article amendé pourrait être libellé comme suit :

Article 27 Respect des engagements

1. Sans préjudice de l'article 18, le Comité de respect des obligations évalue, sur la base des rapports périodiques soumis par les Parties contractantes en application de l'article 26 de la Convention, le respect par celles-ci de la Convention et de ses Protocoles.
2. La composition, les fonctions et les modalités de fonctionnement du Comité de respect des obligations sont définies par la Réunion des Parties contractantes.

11. Cette deuxième option présente l'avantage indéniable de la cohérence, de la clarté et par voie de conséquence de la lisibilité puisqu'elle récapitule dans un seul et même article de la Convention les principes de base en matière de respect des engagements. Le Par 1 pose le principe selon lequel, sous réserve des prérogatives dévolues à la Réunion des Parties contractantes au titre de l'article 18 en matière d'étude de rapport, c'est au Comité d'exercer cette mission d'évaluation du respect par les Parties contractantes de leur obligations au titre de la Convention et de ses Protocoles. Le Par 2 de cet article renvoie aux Décisions de la Réunion des Parties contractantes la définition de la composition, des fonctions et des règles de fonctionnement du Comité. Cet article constitue, à cet égard, un équilibre judicieux entre la fonction générale d'évaluation du respect des obligations dévolue au Comité et les modalités précises d'application dans lesquelles s'exerce cette fonction et qui sont régies par les Décisions IG. 17/ 2 et IG. 19/ 1.

5. Faisabilité de la proposition d'amendement

12. Les développements ci-dessus démontrent donc clairement la faisabilité juridique de la proposition d'amendement visant à introduire le Comité de respect des obligations dans le dispositif de la Convention de Barcelone. Pour autant, il convient d'évaluer cette proposition au regard d'une part de la pratique des amendements à la convention de Barcelone et d'autre part de la pratique des activités du Comité de respect des obligations.

13. Depuis son entrée en vigueur en 1976, la Convention de Barcelone n'a été amendée qu'une seule fois en 1995. A cette occasion, pas moins de 20 articles de la Convention d'origine ont été modifiés ce qui a constitué un véritable toilettage de l'ensemble du texte. Ces diverses modifications qui ont été apportées au texte de la convention étaient nécessaires et justifiées à l'époque notamment par la prise en compte des progrès du droit de l'environnement liés à la conclusion de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) et surtout à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement réunie à Rio en 1992. La proposition d'amendement, bien que ne visant qu'un seul article de la Convention, est tout a fait envisageable d'un seul point de vue juridique même si en terme d'opportunité il convient de ne pas sous estimer la complexité du processus d'amendement à mettre en œuvre en application de l'article 22 de la Convention.

14. Le mécanisme de respect des obligations de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles tel qu'il découle des Décisions IG. 17/ 2 et IG. 19/1 est un mécanisme récent qui n'a pas encore fait ses preuves. Beaucoup de Parties contractantes n'ont encore à ce jour qu'une faible perception du rôle que le Comité de respect des obligations est appelé à jouer dans l'avenir dans le cadre de l'application de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles. Elles pourraient considérer cette proposition d'amendement comme prématurée et estimer qu'il faut laisser le temps au Comité de trouver ses marques. À ce jour, aucun cas de non-respect n'a été soumis au Comité et pour beaucoup de Parties contractantes comme pour le Secrétariat, il est encore trop tôt pour faire un bilan de l'action du Comité et donc de déterminer si les Procédures

et mécanismes de respect des obligations adoptées par la Décision IG.17/2 précitée sont efficaces et pleinement opérationnels. En revanche, à l'issue de cette période d'apprentissage du Comité, il appartiendra à la Réunion des Parties contractantes, conformément à la Règle 35 des Procédures et Mécanismes, d'examiner la mise en œuvre de l'efficacité du mécanisme de respect des obligations et de prendre les mesures appropriées sur la base des recommandations faites dans le rapport du Comité de respect des obligations.

6. Perspectives de mise en œuvre de la proposition d'amendement

15. Dans la perspective de faire « murir » la proposition d'amendement et de faciliter une plus grande acceptation à terme de cette proposition par les Parties contractantes, le Comité de respect des obligations aurait tout intérêt à inscrire cette proposition dans une réflexion d'ensemble sur les moyens d'améliorer les règles de son fonctionnement. Cette réflexion pourrait s'inscrire sur la base des orientations suivantes :

1. Le Président du Comité de respect des obligations pourrait dans son rapport biennal d'activité à la dix-septième Réunion des Parties contractantes faire référence à la Règle 35 des Procédures et mécanismes de respect des obligations pour attirer l'attention de la Réunion des Parties contractantes sur la nécessité de faire une évaluation du fonctionnement de ces Procédures et mécanismes.

Le Président du Comité de respect des obligations pourrait, dans les propositions de son rapport d'activité, demander que le Comité de respect des obligations soit mandaté par la Réunion des Parties contractantes pour faire une évaluation de la mise en œuvre et de l'efficacité des Procédures et mécanismes de respect des obligations en vue de proposer des mesures appropriées visant à améliorer leur fonctionnement et corrélativement à renforcer le rôle du Comité au sein du système institutionnel de Barcelone. Cette évaluation générale du fonctionnement du mécanisme de respect des obligations ferait l'objet d'un document de travail du Comité de respect des obligations qui serait soumis pour examen et suite à donner à la dix-huitième Réunion des Parties contractantes.

2. Le Président du Comité de respect des obligations pourrait corrélativement dans son rapport d'activité devant la dix-huitième Réunion des Parties contractantes, élargir son évaluation à l'examen de certaines règles de fonctionnement définies par le Règlement intérieur du Comité et proposer des amendements à ce Règlement conformément au mandat qui lui a été confié par la décision IG. 19/1 adoptée par la Seizième réunion des Parties contractantes.

Cette démarche en deux temps se veut à la fois pragmatique et pédagogique. Elle présente le double avantage d'éviter de focaliser le débat sur la seule proposition d'amendement à la Convention de Barcelone pour les raisons exposées ci-dessus et, par ailleurs, de faciliter une meilleure compréhension par l'ensemble des Parties contractantes de la nécessité de faire évoluer le fonctionnement du mécanisme de respect des obligations en vue d'un renforcement des moyens d'action du Comité ainsi que de son positionnement sur l'échiquier de la Convention de Barcelone.