





## I. Introduction

1. Depuis 1975, la Méditerranée possède un système juridique (la Convention de Barcelone et ses Protocoles) pour la protection de la mer et de ses zones côtières. Une actualisation du texte de la Convention a été adoptée par les Parties contractantes en 1995 et suivie de l'actualisation du texte d'autres Protocoles et l'élaboration de nouveaux Protocoles.

2. L'article 27 de la Convention révisée stipule que:

*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 des 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. En 1996, les Parties contractantes se sont engagées à instaurer un système de rapports dans le cadre de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles. A Catane, à leur Treizième réunion ordinaire, les Parties contractantes ont décidé d'amorcer l'application de l'article 26 de la Convention révisée en favorisant la préparation et la soumission des rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles.

4. Elles ont aussi décidé de créer un groupe de travail d'experts juridiques et techniques sur le respect des dispositions (ci-près dénommé "le groupe de travail") pour élaborer un document-plateforme concernant un éventuel mécanisme pour le respect de la Convention de Barcelone. Ce document sera soumis à la Quatorzième réunion des Parties contractantes de 2005 pour la suite à y donner. Les Parties contractantes ont déjà désigné leurs représentants au sein du groupe de travail.

## II. Feuille de route relative à l'élaboration d'un mécanisme pour le respect des dispositions de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles

5. L'élaboration d'un mécanisme pour le respect des engagements demande, en préalable à la question du non-respect, à être examinée dans le cadre global de la mise en œuvre de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles, ce qui contribuerait à identifier les situations qui sont à prendre en compte, comme les cas de non-respect et les moyens de les traiter.

6. Les rapports et les échanges d'informations contribuent dans une mesure importante à mieux appliquer les règles convenues au plan international et à mieux les respecter. Ainsi, les obligations de rapport qui incombent aux Parties contractantes au titre de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles devraient être soigneusement examinées et il conviendrait d'analyser les conditions de leur fonctionnement. Des rapports et des échanges d'informations réguliers n'augmentent pas seulement la transparence entourant la Convention de Barcelone et ses Protocoles mais ils peuvent aussi renforcer la coopération internationale entre les Parties et limiter ainsi la survenue de cas de non-respect des engagements.

7. Une fois qu'ont été recensées les situations susceptibles de se produire et auxquelles il faut répondre par un mécanisme visant à promouvoir le respect des engagements, il convient d'élaborer les éléments d'un tel mécanisme. De cette façon, la nature spécifique des obligations découlant de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles doit être prise en compte pour faire en sorte que le mécanisme visant à promouvoir le respect des engagements soit à même de répondre au mieux aux questions soulevées.

8. Lors de l'élaboration d'un mécanisme pour le respect des obligations découlant de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles, il faudra régler les questions suivantes:

- Composition de l'organe veillant au respect - ou organe «conformité» - :nombre et statut de ses membres (siégeant comme représentants d'États ou à titre individuel?);
- Fonctions de l'organe «conformité» et ses rapports avec la réunion des Parties contractantes et avec le Secrétariat;
- Saisine et dossiers communiqués à l'organe «conformité»: qui peut fournir les informations et de quelle façon ces informations peuvent-elles être transmises?
- Règles procédurales régissant l'organe «conformité» (par ex., pour la prise de décision);
- Mesures à prendre l'égard des parties si elles ne respectent pas leurs engagements (par ex. en leur fournissant avis et assistance).

### **III. Première esquisse des options possibles concernant un mécanisme pour le respect des engagements**

9. Deux options sont essentiellement à envisager:

- a) Des systèmes de rapport et évaluation qui reposent sur des rapports réguliers soumis par les parties (par ex., par le biais de formulaires de rapport normalisés) et sur une évaluation de la mise en œuvre générale des règles convenues au plan international par une institution (que ce soit une instance spécifique établie à cet effet ou une instance suprême) en vertu de l'accord international. Ce processus pourrait aboutir à la formulation de recommandations aux parties sur les moyens d'améliorer la mise en œuvre. A cet égard, la pratique de la Convention OSPAR devrait faire l'objet d'une étude approfondie.
- b) Un mécanisme précis pour le respect des engagements tel qu'il a été établi au titre de nombreux accords environnementaux internationaux, qui traitera les cas concrets ou éventuels de non-respect par telle ou telle partie. Avec un pareil mécanisme, des décisions peuvent être adoptées quant aux mesures à prendre à l'égard des parties contrevenantes (depuis les recommandations, avis, rapports additionnels, jusqu'à la privation de certains droits en vertu de l'accord international concerné). Les exemples de tels mécanismes pour traiter les cas de non-respect des engagements se rencontrent dans des accords environnementaux internationaux tels que le «Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone», le «Protocole de Cartagena sur la biosécurité» ou le Protocole de Kyoto.

10. Dans l'ensemble, les différentes options qui suivent peuvent être envisagées pour le fonctionnement d'un mécanisme visant au respect des engagements:

- a) Un organe «conformité», se composant de représentants de toutes les parties ou d'un nombre restreint d'entre elles, examine les rapports réguliers communiqués par les parties et adresse des recommandations générales à la réunion des Parties en vue de renforcer le respect par celles-ci de leurs engagements;
- b) Un organe «conformité», se composant de représentants de toutes les parties ou d'un nombre restreint d'entre elles, examine les rapports réguliers communiqués

par les parties et adresse des recommandations spécifiques à la réunion des Parties en vue de renforcer le respect, par telle ou telle partie, de ses engagements;

- c) Un organe «conformité», se composant de représentants de toutes les parties contractantes ou d'un nombre restreint d'entre elles, examine l'objet des saisines ou des dossiers transmis à propos du respect des engagements par tel ou telle partie et adresse des recommandations à la réunion des Parties;
- d) Un organe «conformité», se composant de représentants de toutes les parties ou d'un nombre restreint d'entre elles, examine l'objet des saisines ou les dossiers transmis concernant le respect, par telle ou telle partie, de ses engagements, et se prononce sur les mesures à prendre à l'égard de ladite partie.

11. Bien que l'on puisse tirer des exemples de toutes ces options dans les accords environnementaux internationaux, il est également possible de combiner plusieurs d'entre elles. Par ex., le «Comité d'application» créé au titre de la Convention CEE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Convention LRTAP) et de ses Protocoles est habilité à examiner l'objet des saisines et les dossiers communiqués concernant le respect par tel ou tel pays de ses engagements de même qu'à examiner périodiquement la conformité des parties aux obligations de rapport découlant des Protocoles.

12. En ce qui concerne le nombre de membres de l'organe «conformité», celui-ci n'a été que limité pour la quasi-totalité des accords environnementaux internationaux. C'est seulement dans le cas de la Convention sur la protection des Alpes, dont le nombre de parties contractantes est très restreint (huit États plus la Communauté européenne) que l'organe en question comprend toutes les parties. Dans tous les autres cas, il a été décidé qu'une composition limitée serait un meilleur gage d'efficacité.

En outre, il convient d'accorder une attention particulière au point de savoir si chacun des membres doit siéger au sein de l'organe «conformité» en tant que représentant d'une partie ou à titre individuel. L'on peut trouver des exemples de ces deux options dans les mécanismes pour le respect des engagements mis en place dans le cadre d'accords environnementaux internationaux. S'agissant du Protocole de Montréal, c'est la formule des représentants des parties qui a été retenue alors que c'est celle des représentants à titre individuel qui l'a été pour le Protocole de Cartagena.

13. De plus, il est possible de distinguer essentiellement deux options de mécanisme en fonction des mesures à prendre à l'égard des parties contrevenantes:

- a) Un processus consultatif multilatéral (PCM) ou procédure de facilitation qui n'adresse que des recommandations aux parties concernées;
- b) Une procédure de mise en conformité qui énonce les décisions que doit prendre l'organe «conformité» à l'égard des parties contrevenantes.

14. L'on peut trouver des exemples de procédure de facilitation dans le cas de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (UNFCCC)<sup>1</sup> ou de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. A cet égard, le système des "dossiers" établis au titre de la Convention de Berne est à prendre en compte car il porte sur des situations particulières pour lesquelles des préoccupations ont été exprimées au sujet de la mise en œuvre, et une solution est recherchée par l'organe «conformité» de la Convention au moyen de recommandations adressées à la partie concernée.

---

<sup>1</sup> Le PCM de la Convention sur les changements climatiques n'est pas devenu opérationnel, aucun accord n'ayant pu être trouvé sur le nombre de ses membres et sa composition.

Des exemples de procédures de mise en conformité sont à trouver dans le Protocole de Montréal, la Convention LRTAP ou le Protocole de Cartagena.

#### **IV. Examen de la base juridique à la mise en place du mécanisme**

15. Certains des accords environnementaux internationaux contiennent des dispositions spécifiques qui autorisent la Conférence des Parties à adopter des mécanismes pour le respect de leurs dispositions. Par exemple, l'article 8 du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, intitulé "Respect des obligations", est ainsi libellé:

"Les Parties, à leur première réunion, examinent et approuvent des procédures et mécanismes institutionnels pour déterminer les cas de non-respect des dispositions du présent Protocole et les mesures à prendre à l'égard des Parties contrevenantes".

16. Des dispositions similaires autorisant la Conférence des Parties à instaurer des mécanismes visant au respect des engagements figurent, par exemple, à l'article 13 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à l'article 18 du Protocole de Kyoto, à l'article 34 du Protocole de Cartagena, à l'article 17 de la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable informé applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux, à l'article 17 de la de la Convention de Stockholm sur les polluants organique persistants, à l'article 15 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice et à l'article 14bis de la Convention Espoo sur l'évaluation d'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

17. Bien que la Convention LRTAP ne contienne pas de disposition spécifiques autorisant l'«Organe exécutif» à mettre en place un mécanisme de respect des engagements, les Protocoles à la Convention prévoient expressément l'instauration d'un tel mécanisme. L'Organe exécutif a fondé sa décision 1997/2 concernant le «Comité d'application», sa structure, ses fonctions et ses procédures d'examen de la conformité sur ces dispositions explicites du Protocole et sur l'article 10, paragraphe 2, de la Convention, qui stipule que «l'Organe exécutif passera en revue la mise en œuvre de la Convention, constituera des groupes de travail pour étudier les questions liées à la mise en œuvre et au développement de la Convention et assumera toutes autres fonctions qui pourraient être appropriées en vertu des dispositions de la Convention».

18. D'autres accords environnementaux internationaux ne contiennent pas de telles dispositions spécifiques sur la mise en place de mécanismes de respect des engagements. Par exemple, la Convention de Bâle ne fournit pas d'autorisation spécifique à l'établissement d'un tel mécanisme. A sa sixième session, la Conférence des Parties à ladite Convention, par la décision VII/12 intitulée "Création d'un mécanisme visant à promouvoir la mise en œuvre et le respect des engagements" a établi un tel mécanisme de mise en conformité. La décision se fondait sur l'article 15, paragraphe 5 (e), de la Convention de Bâle, qui est ainsi libellé:

«La Conférence des Parties examine en permanence l'application de la présente Convention et en outre:

[...]

e) crée les organes subsidiaires jugés nécessaires à l'application de la présente Convention".

19. Ainsi, la Conférence des Parties a décidé qu'un mécanisme visant au respect des engagements était nécessaire pour une mise en œuvre et un respect plus poussés des dispositions de la Convention de Bâle et qu'il était donc dans les limites de ses compétences

d'adopter la décision VII/12. Comme l'énonce le préambule de cette décision, un tel mécanisme favorise "l'identification, le plus tôt possible, des difficultés rencontrées par les Parties dans la mise en œuvre et le respect de leurs engagements" et il "aide les Parties à élaborer et appliquer les solutions les plus appropriées et efficaces pour venir à bout de ces difficultés".

20. Une approche similaire a été suivie par les parties à la Convention sur la protection des Alpes et à ses Protocoles. La 7<sup>ème</sup> Conférence alpine (autrement dit la Conférence des Parties à la Convention sur la protection des Alpes) a décidé de créer "un mécanisme pour l'examen du respect de la Convention alpine et de ses Protocoles" (Merano, 19 novembre 2002). Comme dans le cas de la Convention de Bâle, aucune autorisation spécifique ne figure dans la Convention et ses Protocoles. La Convention alpine a fondé sa décision sur l'article 6, paragraphe e), qui dispose que "la Conférence peut créer des groupes de travail permanents s'ils sont jugés nécessaires à l'application de la Convention et de ses Protocoles".

Ces deux exemples démontrent que les mécanismes visant au respect des dispositions sont des moyens de favoriser l'application de celles-ci et qu'ainsi aucune autorisation spéciale n'est nécessaire dans les textes de la Convention et des Protocoles pour l'établissement d'un tel mécanisme..

21. Tous les mécanismes visant au respect des dispositions des accords environnementaux internationaux ont, jusqu'à ce jour, été établis par une décision de l'organe suprême (autrement dit, en général, la Conférence des Parties<sup>2</sup>) en application des accords en question.<sup>3</sup>

22. Lorsqu'on envisage l'instauration d'un tel mécanisme dans le cadre de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles, il convient de noter qu'aucune autorisation spécifique pour la mise en place d'un mécanisme visant au respect des engagements n'est prévu dans la Convention ou ses Protocoles, à l'instar de certains accords environnementaux internationaux. Suivant en cela l'approche adoptée pour la Convention de Bâle et pour la Convention sur la protection des Alpes, il convient de prendre en compte deux dispositions de la Convention de Barcelone: l'article 27 et l'article 18, paragraphe 2. L'article 27 de la Convention de Barcelone, intitulé "Respect des engagements", est ainsi libellé: "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 des 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."

23. Qui plus est, l'article 18 paragraphe 2 de la Convention de Barcelone, stipule que "les réunions des Parties contractantes ont pour objet de veiller à l'application de la présente Convention et des Protocoles et, en particulier: [... ]

---

<sup>2</sup> Par exemple, pour la Convention, cette instance est appelée Organe exécutif, pour le Protocole de Cartagena sur la biosécurité, elle est appelée Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties audit Protocole.

<sup>3</sup> C'est seulement dans le cadre du Protocole de Kyoto que se poursuivent les discussions sur le point de savoir si des procédures et mécanismes de respect des engagements doivent être adoptés par décision de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties ou au moyen d'un amendement audit Protocole. La cause en est l'article 18 du Protocole de Kyoto qui stipule dans le passage pertinent: "Si des procédures et mécanismes relevant du présent article ont des conséquences qui lient les Parties, ils sont adoptés au moyen d'un amendement au présent Protocole."

- v) de constituer, le cas échéant, des groupes de travail chargés d'examiner toute question en rapport avec la présente Convention et les Protocoles et annexes;
- vi) d'étudier et mettre en œuvre toute mesure complémentaire requise, le cas échéant, pour la réalisation des objectifs de la présente Convention et des Protocoles".

24. Ainsi, la réunion des Parties à la Convention de Barcelone se voit confier des fonctions similaires à celles de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle et à la Convention alpine. Elles consistent à favoriser la mise en œuvre et le respect des engagements et à prendre les mesures qu'elle juge nécessaires. Par conséquent, il est possible d'en tirer la conclusion que ces dispositions peuvent servir de base à la mise en place, au moyen d'une décision, d'un mécanisme pour le respect des dispositions de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles, si la réunion des Parties souhaite le faire..

## **V. Fonctions d'un mécanisme visant au respect des engagements**

25. L'objectif d'un mécanisme visant au respect des dispositions consiste à promouvoir et à améliorer le respect des dispositions du traité. Ainsi, un tel mécanisme doit être de nature non conflictuelle, transparente, rentable et préventive, il doit aussi être simple, flexible, axé sur l'assistance à octroyer aux parties pour qu'elles appliquent les dispositions de l'accord international. Il doit prêter une attention toute particulière aux besoins spéciaux des pays en développement et des pays aux économies en transition et être destiné à promouvoir la coopération entre toutes les parties.

26. Les fonctions des mécanismes visant au respect des dispositions varient plus ou moins selon les traités. Il y a d'une part les "comités de respect des engagements" qui ont été créés en suivant l'exemple du Protocole de Montréal et qui traitent des saisines faites à propos de telle ou telle partie. Et il y d'autre part les mécanismes comme le "Comité d'application" de la Convention LRTAP, qui traitent des questions générales de mise en œuvre et de respect des dispositions, par exemple du point de savoir si les parties s'acquittent de leurs obligations de rapport.

27. Les fonctions ci-après peuvent être confiées à un comité de respect des dispositions:

- examiner périodiquement le respect par les parties de leurs obligations de rapport;
- examiner l'objet de toute saisine ou dossier communiqué conformément aux règles procédurales du mécanisme en question;
- établir des rapports sur les questions générales du respect des dispositions, y compris des recommandations, adressés à la réunion des Parties;
- établir des rapports sur les cas concrets de non-respect, y compris des recommandations, adressés à la réunion des Parties;
- se prononcer sur les mesures à prendre à l'égard d'une partie qui s'avère contrevenir aux dispositions de la Convention et de ses Protocoles (par ex., formulation d'avis, octroi d'une assistance appropriée, divulgation au public; formulation de mises en garde ou recommandations à la partie contrevenante).

28. Les fonctions attribuées à un mécanisme visant au respect des dispositions dépendent, dans une large mesure, des engagements pris par les parties aux accords internationaux concernés. Comme le montre l'exemple du PCM établi dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, si les engagements pris par les parties sont de nature très générale, les fonctions du mécanisme seront centrées sur des recommandations adressées aux parties concernées. Si, par contre, les engagements pris sont spécifiques, le mécanisme est habilité à adopter des décisions qui visent à obtenir la mise en conformité de la partie concernée. Des exemples d'un tel



mécanisme sont les procédures établies dans le cadre du Protocole de Montréal, du Protocole de Kyoto et du Protocole de Cartagena.

## **VI. Règlement intérieur du mécanisme visant au respect des dispositions**

29. Le règlement intérieur est essentiel au fonctionnement du mécanisme puisqu'il va définir les modalités selon lesquelles celui-ci procédera pour traiter des questions qui lui seront soumises. En général, les décisions portant création de ces mécanismes ne concernent que les questions qui sont considérées comme importantes pour garantir un processus de respect effectif et efficace des dispositions et elles tendent à ménager une certaine flexibilité dans son fonctionnement à l'organe «conformité» en question.

30. Le règlement intérieur d'un mécanisme visant au respect des dispositions doit aborder les questions suivantes:

- modalités des saisines, et notamment: qui peut communiquer des observations et corroborer les informations, et à qui et comment peuvent-elles être transmises à l'organe «conformité» (autrement dit, association active d'autres parties et de la société civile)?
- modalités de l'examen, par l'organe «conformité», par ex. comment procéder dans un cas particulier (les saisines peuvent concerner des questions très secondaires ou être infondées);
- modalités de la correspondance entre l'organe et les parties concernées, avec les délais;
- participation de la partie concernée aux délibérations;
- procédures de l'organe «conformité», y compris un complément d'information (données plus détaillées recueillies auprès de la partie concernée, ou enquêtes sur place), et prise de décision;
- procédures pour la transmission des conclusions de l'organe «conformité», y compris ses recommandations, à la réunion des Parties et aux parties concernées;
- rôle de l'organe «conformité» dans la mise en œuvre des recommandations adressées à la partie concernée;
- rôle de la réunion des Parties et du Secrétariat dans les délibérations sur le respect des dispositions.

## **VII. Options**

31. En examinant les options à ces premiers stades de l'élaboration d'un système visant au respect des obligations découlant de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles, il convient de distinguer entre les aspects de fond, institutionnels et procéduraux.

32. En ce qui concerne les options relatives à une mise en œuvre et un respect plus poussés des obligations, les questions de fond suivantes peuvent être prises en compte:

- a) un système de rapport et d'évaluation établi sur la base de rapports réguliers des parties, qui formule des recommandations concernant l'ensemble de la mise en œuvre du respect par les parties de leurs engagements;
- b) un système de rapport et d'évaluation reposant sur des rapports réguliers des parties, qui formule des recommandations concernant la mise en œuvre et le respect par telle ou telle partie de ses engagements;
- c) un mécanisme visant au respect des dispositions qui traite de cas concrets de non-respect par une partie donnée et formule des recommandations;
- d) un mécanisme visant au respect des dispositions qui traite de cas concrets de non-respect par une partie donnée et décide des mesures à prendre à son égard.

33. S'agissant des questions institutionnelles d'un tel système, les options suivantes sont à envisager:

- a) un organe «conformité» est mis en place (composé de représentants de toutes les parties ou d'un nombre restreint d'entre elles), il examine les questions et formule des recommandations à la réunion des Parties qui formule à son tour une recommandation ou prend une décision;
- b) un organe «conformité» est mis en place (composé de représentants de toutes les parties ou d'un nombre restreint d'entre elles), il formule des recommandations à la partie concernée ou décide des mesures à prendre à son égard.

34. En fonction des options retenues et qui doivent être explicitées, les aspects procéduraux font l'objet d'un plus ample examen. En particulier, il faut prêter attention à la teneur possible des recommandations aux parties concernées ou des mesures éventuelles à prendre à leur égard. De même la question de savoir qui fournit les informations au mécanisme veillant au respect des dispositions demande à être éclaircie (par ex., informations communiquées par les parties elles-mêmes, ou par d'autres parties, ou par la société civile) sur la base des options retenues à examiner plus avant en ce qui concerne les questions de fond.