EP

Programme des Nations Unies pour l'environnement

UNEP(DEPI)/MED CC.7/6
18 juin 2013

FRANÇAIS

PLAN D'ACTION POUR LA MÉDITERRANÉE

Septième réunion du Comité de respect des obligations

Athènes (Grèce), 26 - 28 juin 2013

Pouvoir d'initiative du Comité de Respect des Obligations

PAM/PNUE
Athènes, 2013

Introduction

Lors de sa sixième réunion tenue à Athènes le 30 janvier 2013, le Comité a été saisi d`une note (UNEP (DEPI) MED CC6/7) sur la possibilité d`introduire un droit d`autosaisine au bénéfice du Comité dans les Procédures et mécanismes de respect des obligations (décision IG 17/ 2). En conclusion des débats sur cette question, le Président a proposé que Mrs Michel Prieur et José Juste Ruiz soient chargés de collecter auprès des membres du Comité les amendements et commentaires sur le projet d`amendement proposé par le Secrétariat dans le document CC.6/ 7 susvisé et de préparer un document révisé qui serait soumis pour discussion à la septième réunion du Comité.

Conformément à la décision du Comité de respect des obligations, Mrs Michel Prieur et José Juste Ruiz ont transmis au Secrétariat le document de travail figurant ci-dessous pour être soumis pour discussion aux membres du Comité de respect des obligations :

Note de Mrs Michel Prieur et José Juste Ruiz sur l`autosaisine du Comité de respect des obligations

I - Terminologie

1. La terminologie utilisée jusqu'alors pour distinguer les divers cas d'intervention du Comité de respect des obligations n'est pas vraiment uniformisée. Selon les cas, dans les documents «officiels» on parle de :

- «saisine» («submission») : décision IG 17/2 para 18 ; décision IG 19/1 art. 24, 25, 26, 27 ;
- «plaintes» (alleged non compliance) : décision IG 17/2 para 19 ;
- «questions renvoyées par le Secrétariat» (referrals by the secretariat) : décision IG 17/2 para 23 ; décision IG 19/1 art. 25-3 ;
- «information soumise à l'examen du Comité» («any information to be considered by the Committee») décision IG 19/1 art. 14-1 et 14-4 ;
- examen « de toutes autres questions demandées par la réunion des Parties; contractantes» (to consider any other issues as requested) : décision IG 17/2 para 17- c).

2. Dans le site « UNEP/MAP, respect des obligations (Compliance)» on parle de :

- «Auto-saisine » (« self-trigger ») lorsqu'une Partie saisit le Comité de sa propre situation en vertu du para 18 a de la décision IG 17/2;
- «saisine d'une partie concernant une autre Partie (« party to party trigger» ;
- «le Secrétariat peut saisir le Comité («Secretariat trigger».

3. L'adoption d'une nouvelle procédure de saisine du Comité devrait éviter d'utiliser l'expression «auto-saisine» qui a un caractère «impérialiste» et autoritaire pouvant provoquer des réactions psychologiques et épidermiques de rejet *a priori* de la part de certaines Parties contractantes considérant que le Comité cherche à imposer sa domination. Aussi, il serait préférable d'utiliser une appellation moins brutale telle que «examen de questions individuelles à l'initiative du Comité», «procédure à l'initiative du Comité» ou «action d'office du Comité», «initiative du Comité», «initiative que peut prendre le Comité».

II -Modèles existants et pratiques comparées

4. Le document UNEP (DEPI) MED CC 6/7 laisse entendre qu'il n'y aurait pas d'examen du respect des obligations à l'initiative des Comités existants dans les conventions multilatérales sur l'environnement. En réalité, on doit constater d'abord qu'un tel examen à l'initiative des Comités existe depuis longtemps en matière de droits de l'homme :

- Conclusions finales du Comité des droits de l'homme des Nations Unies à la suite des rapports des Etats (art. 40 du Pacte international sur les droits civils et politiques);
- Observations finales du Comité des droits économiques sociaux et culturels à la suite des rapports des Etats depuis 1985 (art. 16 à 22 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels);
- Rapports du Comité européen des droits sociaux de la Charte sociale européenne.

5. La plupart des conventions multilatérales sur l'environnement qui disposent d'un «Compliance Committee» ont attribué à celui-ci le droit d'examiner de sa propre initiative des cas de non-respect résultant soit des rapports des Etats, soit d'informations reçues par le Comité, soit d'informations sollicitées par le Comité. On peut citer les exemples suivants non exhaustifs :

- **Convention d'Aarhus** (décision I/7 adoptée à la 1ème COP de Lucques le 23 octobre 2002) para. 18 «communication émanant du public» ; para 25 «collecte d'informations» («information gathering»). Le Comité peut se saisir par la combinaison du para 14 « *le Comité peut examiner des questions relatives au respect de la Convention et faire des recommandations s'il le juge approprié*» et du para 25 (d) «*le comité peut prendre en considération toute information pertinente qui lui est communiquée*». On doit donc considérer que pour Aarhus il y a deux voies pour l'intervention du Comité de sa propre initiative: le Comité décide ou non de se saisir d'une affaire suite à une communication du public, ou bien suite à des informations recueillies, il va faire en sorte que le Secrétariat le saisisse.

- **Convention d'Espoo** (décision II/4 adoptée à la 2ème COP de Sofia en 2001 remplacée par la décision III/2 adoptée à la 3ème COP en 2004). La saisine par le Comité lui-même est ici encore plus directe. Selon le para 4 (a) le Comité examine (en dehors des communications dont il est saisi par les Etats) «*tout autre cas possible de non-respect par une Partie de ses obligations sur lequel il décide de se pencher au titre du para 6, en vue de trouver une solution satisfaisante*». Selon ce para 6 intitulé clairement « *Initiatives que peut prendre le Comité* » il est indiqué :

«Lorsque le Comité se rend compte qu'une Partie ne s'acquitte peut être pas de ses obligations, il peut prier la Partie en question de fournir les informations nécessaires à ce sujet. La réponse et les informations étayant celles-ci sont fournies au Comité dans un délai de trois mois ou dans un délai plus long si les circonstances de l'affaire l'exigent. Le Comité examine la question aussitôt que possible en tenant compte de toute réponse que la Partie fournira».

6. La décision IV/2 de 2008 sur le Règlement intérieur du Comité est encore plus explicite. L'art. 15 est intitulé «Procédures relatives aux initiatives que peut prendre le Comité». Il indique que :

«Les sources d'information qui permettraient au Comité de se rendre compte d'éventuelles situations de non-respect des obligations pourraient être : a) les travaux accomplis par les Parties au titre de la Convention, b) toute autre source».

7. C'est ainsi que le Comité d'Espoo et de son Protocole de Kiev distingue bien dans l'Ordre du jour d'examen des dossiers : - les communications des Etats – la collecte d'information - les initiatives du Comité.

- **Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux** (décision de la 6ème COP à Rome/ 30 novembre 2012) : création d'un Comité d'application de la Convention. Ce Comité a parmi ses attributions la possibilité de prendre des «initiatives». Le para VII de la décision (appendice I, para. 28 et 29) s'intitule «Initiatives que peut prendre le Comité». Ces initiatives résultent des informations qu'il juge appropriées ainsi que de celles qu'il reçoit des Etats et des particuliers ou celles connues des membres du Comité ou du Secrétariat (appendice II, Règlement intérieur VII para 28).

- **Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux**, fait à Londres, le 17 juin 1999. La première réunion des Parties (Genève, 17-19 janvier 2007) a établi un Comité d'examen du respect de dispositions qui examine *«toute demande qui lui est soumise, toute question qui lui est renvoyée ou toute communication qui lui est adressée en ce qui concerne des aspects particuliers du respect des dispositions en application des paragraphes 13 à 22 ci-après*». Ces paragraphes visent les demandes soumises par les Parties (para 13-14), les questions renvoyées par le Secrétariat (para 15) et les communications émanant du public (para 16 à 22).

- **Convention Alpine** : un Comité de vérification a été mis en place par la décision VII/ 4. Cette décision a été remplacée suite à une réforme du Comité par la décision AC XII/A 1 de la 12ème COP à Poschiavo en 2012. Le Comité, outre les saisines par les Parties et les observateurs, examine *ex oficio* «*le respect de la Convention alpine et de ses Protocoles d'application sur la base des rapports nationaux et des informations dont il dispose* » (para 2-1).

- **Projet de vérification du respect du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques** (Recommandation 2/7 du Comité intergouvernemental spécial pour le Protocole de Nagoya à la Conférence deNew Delhi/ 6 juillet 2012). Ce document préparatoire envisage que le Comité de respect des obligations peut recevoir des communications des membres du Comité, du Secrétariat, du public. De plus, le Comité peut examiner de sa propre initiative toute question liée au respect y compris les problèmes systémiques de non-respect. Il peut se fonder sur les rapports nationaux et tous autres renseignements pertinents portés à sa connaissance, notamment par le public et les communautés autochtones et locales.

8. On peut constater ainsi que la pratique comparée admet d'une manière assez généralisée, et de manière complémentaire aux cas de saisine par une Partie ou par le Secrétariat, l'intervention des Comités de respect des obligations de leur propre initiative. Une telle intervention peut se déclencher par des voies différentes telles que : a) sur la base des rapports présentés au Secrétariat ; b) comme résultat des communications par le public ; c) comme résultat des communications par les observateurs ; d) par toute autre source d'information portée à la connaissance du Comité.

III - Moyens d'intervention du Comité de respect des obligations de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles

9. Le document UNEP (DEPI)/MED CC 6/7 considère qu'il existe à l'heure actuelle deux procédures d'intervention du Comité : à l'initiative des Parties (para. 18 de IG 17/2) ou à l'initiative du Secrétariat (para 23 de la décision IG 17/2). En réalité, il existe déjà une troisième procédure qui permet au Comité de s'occuper d'un cas particulier de non-respect à la demande de la réunion des Parties contractantes. Cela résulte clairement à la fois du para 17 b) et c) de la décision IG 17/2 et du fait que, dans l'exercice de son pouvoir souverain en matière de respect des obligations, la réunion des Parties contractantes peut toujours charger le Comité de s'occuper d'un cas individuel d'un Etat si ladite réunion l'estime pertinent.

IV - Sources d'informations du Comité de respect des obligations

10. Une question essentielle est celle des sources d'information dont dispose le Comité pour qu'il puisse agir et se prononcer sur un problème de non-respect. Dans le cas d'une question renvoyée par le Secrétariat, la décision IG 17/2 se réfère expressément aux informations obtenues sur la base des rapports présentés par les Etats (para. 23). Il s'agit non seulement des rapports périodiques prévus à l'art. 26 de la Convention mais aussi de «tout autre rapport» soumis par les Parties, ce qui inclut les rapports communiqués au Secrétariat par les divers instances de la Convention et de ses Protocoles, en particulier ceux des Centres d'activités régionales (CAR). D'ores et déjà, certains de ces Centres ont communiqué au Comité du respect des obligations des rapports tels que celui de MEDPOL. Il pourrait en être de même pour des rapports communiqués au Comité par d'autres Centres d'activités régionales tels que le REMPEC ou le CAR/PAP pour la gestion intégrée des zones côtières.

11. De façon générale, on doit constater que le Règlement actuel du Comité de respect des obligations, à la différence des Règlements des autres Comités existants et visés supra en II, est muet sur la diversité des sources d'informations du Comité. Cela est incontestablement une lacune à combler car elle conditionne le régime envisagé d'une procédure à l'initiative du Comité.

12. Sans doute, la question principale est de savoir 1) si le Comité peut lui-même solliciter des informations auprès des Centres, auprès du Secrétariat et auprès des Etats ? 2) si ces informations peuvent provenir du public et des ONG via les Centres et via le Secrétariat ? et 3) s'il peut alors déclencher une procédure de sa propre initiative sur la base de ces informations ?

13. En ce qui concerne les informations transmises par les ONG, il serait raisonnable de donner cette opportunité au moins aux organisations qui ont le statut d'observateur en vertu de l'art. 20 de la Convention de Barcelone. Cela aurait le mérite de rendre effective la décision IG 19/6 de la 16 ème COP de Marrakech de 2009 sur la coopération et le partenariat MAP/société civile. Le code de conduite adopté à cette occasion vise bien l'application effective de la Convention et des travaux du MAP et notamment le suivi des travaux et actions (para 7 des droits des partenaires du MAP). Le para. 5 sur les « responsabilités des partenaires du MAP » précise même que ces organisations doivent « promouvoir et renforcer le respect de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles ». Le para 8 des « droits des partenaires du MAP » précise, en conséquence, qu'ils peuvent soumettre par écrit au Secrétariat des commentaires généraux ou spécifiques et des suggestions.

V - Justification et motivation

14. Le document UNEP (DEPI)/ MED. CC 6/7 fait référence à plusieurs arguments en faveur d'une procédure nouvelle d'initiative du Comité. Cela contribuerait à renforcer le Comité lui-même, à rendre ses actions plus dynamiques, et à faciliter son intervention rapide pour des cas de non-respect dont il aurait connaissance. Le document indique aussi les raisons pour lesquelles il est peu probable que les Etats fassent usage de la procédure existante de saisine du para 18 de la décision IG 17/2 soit contre un autre Etat, soit vis-à-vis d'eux même. En ce qui concerne la procédure des questions renvoyées par le Secrétariat du para 23 de IG 17/2, l'expérience prouve que cet organisme éprouve quelques hésitations et difficultés à assumer une responsabilité de ce type face aux Etats dans des conditions qui seraient bien souvent politiquement délicates. Le Secrétariat pourrait être facilement accusé de partialité et d'être un instrument de délation, ce qui nuirait gravement à son autorité et à son rôle essentiel de suivi de la mise en œuvre de la Convention et de ses Protocoles.

15. Il convient d'ajouter d'autres arguments en faveur de la réforme proposée :

- Cela permettrait de concrétiser et de renforcer le rôle du Comité en tant qu'organe chargé en priorité «*d'aider les Parties contractantes* » (préambule décision IG 19/1) et chargé également de «*faciliter et promouvoir le respect des obligations*» (para 1 de la décision IG 17/2).

- Cela contribuerait également à l'effort de démocratisation progressive conformément à l'art 15 de la Convention sur l'information et la participation du public.

- Un autre argument devrait permettre d'écarter les réticences de certains Etats. Il consiste à insister sur le fait que les nouvelles procédures à l'initiative du Comité ne se substituent pas à celles qui existent déjà.

- De plus, le déclenchement d'une procédure sur la base d'informations disponibles par tous au sein du système de Barcelone ne fait que prendre acte de ces informations sans que le Comité dispose à lui tout seul d'un pouvoir d'ouvrir une enquête comme le ferait un procureur. En réalité, prendre connaissance de ces informations disponibles pour ensuite aboutir à une assistance et une aide pour faciliter l'application de la Convention et de ses Protocoles, n'est qu'une simple application des objectifs déjà fixés par les Parties contractantes lorsqu'elles ont approuvé la création du Comité.

- La seule différence avec les procédures existantes est que le Comité aura plus d'occasion d'exercer sa mission pour rendre plus efficace le système de Barcelone conformément aux objectifs qui lui ont été assignés par la décision IG 17/2.

VI - Texte proposé

16. A la lumière des considérations ci-dessus et des conclusions auxquelles on a abouti, le texte proposé consiste à amender la décision IG 17/2. Il convient que le texte soit le plus bref possible et n'introduise pas une instruction des dossiers différente de celle qui existe. Devraient pouvoir s'appliquer *mutatis mutandis* les règles générales applicables dans la décision IG 17/2 et les règles de procédure du Comité IG 19/1.

17. Un nouveau paragraphe pourrait être ajouté à la section V «procédure» de la décision IG17/2 :

«3. Initiative du Comité

23 bis. Le Comité peut examiner, sur la base des rapports biennaux d'activité ou à la lumière d'informations reçues des ONG partenaires du PAM ou de toute autre source d'information [pertinente], les difficultés rencontrées par une Partie contractante dans l'application de la Convention et de ses protocoles. [Le Comité examine l'information recueillie de manière non discriminatoire, non arbitraire et objective]. Le Comité demande à la Partie concernée de lui fournir des informations complémentaires. La Partie concernée dispose d'un délai de deux mois pour répondre.

Les paragraphes 24 à 30 et 32 à 34 s'appliquent, mutatis mutandis, dans le cas d'une initiative du Comité».

18. Il convient d'harmoniser cette réforme avec le Règlement intérieur en amendant également la décision IG19/1 :

«art. 14 -2 Une saisine reçue conformément aux paragraphes 18, alinéa a) et 23 bis de la section V….

«art. 2 5 -3 : Les délais concernant les saisines d'une Partie à l'égard de la situation de non-respect d'une autre Partie s'appliquent également aux questions renvoyées par le Secrétariat et (ou) par le Comité»