



CONVENTION-CADRE SUR
LES
CHANGEMENTS
CLIMATIQUES

Distr.
GENERALE

FCCC/AGBM/1996/6
21 mai 1996

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

GROUPE SPECIAL DU MANDAT DE BERLIN
Quatrième session
Genève, 8-19 juin 1996
Points 3 a), 3 b) et 5 de l'ordre du jour provisoire

ELEMENTS SUSCEPTIBLES DE FIGURER DANS UN PROTOCOLE OU
UN AUTRE INSTRUMENT JURIDIQUE

Panorama des conventions et autres instruments juridiques pertinents

Note du secrétariat

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 6	3
A. Mandat	1	3
B. Objet de la présente note	2 - 4	3
C. Mesures que pourrait prendre le Groupe spécial du Mandat de Berlin	5 - 6	4
II. TYPES D'INSTRUMENTS JURIDIQUES	7 - 12	4
III. NATURE DES ENGAGEMENTS	13 - 30	6
A. Statut juridique	13 - 19	6
B. Politiques et mesures	20 - 26	9
C. Objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions	27 - 30	11

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
IV. RESPONSABILITES COMMUNES MAIS DIFFERENCIEES	31 - 43	12
A. Introduction	31 - 32	12
B. Distinction entre les pays visés à l'annexe I	33 - 41	13
C. Distinction entre pays développés et pays en développement	42 - 43	15
V. MECANISMES INSTITUTIONNELS	44 - 70	16
A. Introduction	44 - 46	16
B. Secrétariat	47	17
C. Conférence des Parties	48 - 57	17
D. Organes subsidiaires	58 - 61	20
E. Budget et financement	62 - 65	20
F. Communication d'informations et examen des informations soumises	66 - 68	21
G. Règlement des différends et processus consultatif multilatéral	69	22
H. Amendement	70	22
VI. PARAMETRES REGIONAUX POSSIBLES	71 - 74	22

Annexe

Liste des accords	25
-----------------------------	----

I. INTRODUCTION

A. Mandat

1. A sa deuxième session, le Groupe spécial du Mandat de Berlin (AGBM) a demandé au secrétariat "d'établir un document récapitulatif passant en revue les conventions existantes pertinentes". L'AGBM a précisé que ce document qu'il examinerait à sa quatrième session devrait porter sur la nature des engagements, les responsabilités communes mais différenciées des Parties, les mécanismes et liens institutionnels entre les conventions et leurs protocoles ou tout autre instrument juridique et sur les éventuels paramètres régionaux (FCCC/AGBM/1995/7, par. 52).

B. Objet de la présente note

2. Conformément au mandat ci-dessus, le secrétariat passe en revue dans la présente note les conventions existantes dont les dispositions peuvent présenter un intérêt pour les travaux de l'AGBM. La liste des instruments consultés est reproduite en annexe. La plupart de ces instruments portent sur des questions relatives à l'environnement mais des accords conclus dans d'autres domaines ont également été examinés.

3. Pour que ce document soit aussi utile que possible à l'AGBM, le secrétariat s'est concentré sur les questions actuellement à l'étude au sein de cet organe. Il y traite en particulier, en donnant des exemples :

a) Des engagements concernant :

i) les politiques et mesures, et

ii) les objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions dans des délais précis;

b) Des moyens de différencier les responsabilités des Parties pour tenir compte du fait qu'elles ne partent pas toutes du même point, qu'elles se trouvent dans des situations différentes, etc.;

c) Des mécanismes institutionnels applicables dans le cadre d'un protocole ou d'un autre instrument juridique; et

d) Des approches régionales.

4. Aux fins de la présente note, le terme "accord" s'entend de l'ensemble des instruments juridiques internationaux, à savoir les conventions, les protocoles, les amendements et les annexes. La *Convention de Vienne sur le droit des traités* ne fait pas de distinction entre les différents types d'accords juridiques et les divers termes utilisés pour désigner un accord (convention, protocole, etc.) n'ont pas de signification particulière dans le contexte du droit conventionnel.

C. Mesures que pourrait prendre le Groupe spécial du Mandat de Berlin

5. Les accords examinés dans la présente note donnent un aperçu de quelques-unes des options qui s'offrent à l'AGBM pour élaborer un protocole ou un autre instrument juridique. Il ne s'agit pas ici de recommander une ligne de conduite particulière mais simplement de présenter plusieurs démarches possibles, démarches que l'AGBM pourra envisager, s'il le souhaite. Ce que la présente note cherche à montrer aussi c'est que, d'après les exemples fournis par d'autres accords, les Parties disposent d'une grande latitude pour choisir une démarche qui réponde à leurs besoins.

6. L'AGBM jugera peut-être utile de tenir compte du présent document pour déterminer les différentes options qui s'offrent en ce qui concerne les politiques et les mesures, les objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions et les éléments juridiques et institutionnels d'un protocole ou d'un autre instrument juridique, et opérer une première sélection. L'AGBM voudra peut-être aussi conclure que, quelle que soit la démarche retenue, le secrétariat et les organes subsidiaires de la Convention ainsi que le mécanisme de communication et d'examen correspondant pourraient être utilisés, en vertu du principe d'économie institutionnelle, à l'appui d'un protocole ou d'un autre instrument juridique. Il pourrait aussi étudier la possibilité de faire de la Conférence des Parties à la Convention la réunion des Parties à un protocole ou à un autre instrument juridique et de prévoir un système de budgétisation commun.

II. TYPES D'INSTRUMENTS JURIDIQUES

7. Il ressort de l'analyse des conventions pertinentes que l'on a le choix entre des démarches extrêmement variées pour compléter ou étendre un accord juridique du type de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*.

8. Un amendement modifie directement le texte d'un instrument juridique existant. On peut citer, à titre d'exemples, les *Amendements de Londres et de Copenhague au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*.

9. Un protocole peut être ouvert uniquement aux Etats qui sont parties à un autre accord et constituer, en ce sens, un accord subsidiaire par rapport à l'accord d'origine. Entrent dans cette catégorie, notamment, le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* (*Protocole de Montréal*), qui complète la *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*, le *Protocole relatif à la protection de l'environnement de l'Antarctique*, qui complète le *Traité sur l'Antarctique* et les protocoles aux diverses *Conventions relatives aux mers régionales adoptées dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)*. En général, ces protocoles prolongent l'accord d'origine en en prévoyant des engagements et des mécanismes institutionnels supplémentaires (ou plus précis). C'est ainsi que les protocoles aux *Conventions du PNUE relatives aux mers régionales* traitent plus en détail de problèmes particuliers comme les rejets en mer, la protection de zones particulières, et les mesures à prendre d'urgence en cas de déversement d'hydrocarbures. De la même façon,

les protocoles à la *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* énoncent des engagements concernant des polluants particuliers (soufre, oxydes d'azote et composés organiques volatils) et prévoient la création de mécanismes institutionnels supplémentaires 1/.

10. Un protocole peut être ouvert uniquement à un groupe ou catégorie déterminé d'Etats et non à l'ensemble des parties à la convention d'origine. C'est le cas notamment du *Protocole de 1971 concernant les négociations commerciales entre pays en voie de développement*, adopté dans le cadre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1947, qui s'adresse aux seuls pays en développement et prévoit la négociation de préférences commerciales entre Etats participants 2/.

11. A l'inverse, on peut adopter un instrument juridique (appelé parfois aussi "protocole") qui traite du même sujet qu'un accord existant mais qui est ouvert à la signature et à la ratification non seulement des Parties à cet accord mais également de tout autre Etat. Parmi les instruments juridiques indépendants de ce type, on peut citer le *Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés* qui étend à de nouvelles catégories de personnes le champ d'application des mesures de protection prévues dans

1/ Au lieu de recourir à des protocoles, comme on l'a fait dans le cadre de la *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* pour traiter de formes de pollution particulière, il est possible d'adopter des "annexes" à une convention. La *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires*, telle que modifiée par le *Protocole de 1978 y relatif (MARPOL 73/78)*, par exemple, régit en détail la prévention de différents types de pollution (hydrocarbures, substances liquides nocives transportées en vrac, eaux usées et ordures, etc.) dans cinq annexes dont trois sont facultatives. Si les Parties à MARPOL souhaitent lutter contre une autre forme de pollution (à la pollution atmosphérique imputable aux navires, par exemple) elles peuvent, plutôt que d'adopter un protocole distinct, adopter une nouvelle annexe en suivant la procédure d'amendement spécifiée dans la Convention (art. 16 5)). Contrairement à MARPOL, la *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* prévoit que "les annexes se limitent à des listes, formules et autres documents descriptifs de caractère scientifique, technique, procédural ou administratif" (art. 16.1).

2/ Le processus de la négociation qui a débouché finalement sur l'adoption du Protocole a été engagé par le Comité des négociations commerciales du GATT constitué en 1967 dans le contexte des Négociations Kennedy. Le Protocole est ouvert à tous les pays en développement. Actuellement, 13 Etats y sont Parties, à savoir, le Bangladesh, le Brésil, le Chili, l'Egypte, Israël, le Mexique, le Pakistan, le Pérou, la République de Corée, la Roumanie, la Tunisie, la Turquie et l'Uruguay. Ce sont les Parties au Protocole elles-mêmes qui se prononcent sur le point de savoir si un Etat peut adhérer à cet instrument.

la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, le Protocole de 1989 relatif à l'Arrangement de Madrid concernant l'enregistrement international des marques (Protocole de Madrid) 3/ et le Protocole de 1978 relatif à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires.

12. Un protocole ou un autre instrument juridique peut être totalement ou partiellement autonome mais il peut aussi se référer aux dispositions d'un autre accord. Le Protocole de Montréal jouit d'une large autonomie - par exemple, il s'est doté de sa propre réunion des parties et a institué un mécanisme financier et une procédure applicable en cas de non-respect qui lui sont propres. A l'inverse, le Protocole relatif au statut des réfugiés, qui est pourtant un instrument juridique autonome, renvoie à la plupart des dispositions de fond de la Convention relative au statut des réfugiés 4/. De même, le Protocole de Madrid prévoit d'utiliser les mécanismes institutionnels mis en place en application de l'Arrangement de Madrid, et ce bien que les Parties au Protocole ne soient pas forcément parties à l'Arrangement (voir plus loin les paragraphes 52 et 55).

III. NATURE DES ENGAGEMENTS

A. Statut juridique

13. Les instruments juridiques tels que les conventions, protocoles et amendements peuvent contenir a) des prescriptions obligatoires et/ou b) des dispositions non contraignantes assimilables à des recommandations.

14. Parmi les dispositions obligatoires relevées dans d'autres accords, certaines fixent des objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions et/ou prévoient l'application de politiques et mesures spécifiques. On peut mentionner, par exemple :

- La limitation au niveau national de la consommation et de la production de substances qui appauvrissent la couche d'ozone, prescrite dans le Protocole de Montréal tel que modifié;
- La réduction des émissions imposée par les Protocoles de 1985 et de 1994 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatifs à la réduction des émissions de soufre;
- Les normes concernant l'équipement, la conception et l'exploitation des navires, énoncées dans MARPOL 73/78; et

3/ Seuls les Etats parties à la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle peuvent prétendre à devenir parties à l'Arrangement de Madrid ou au Protocole de Madrid.

4/ Aux termes de l'article premier du Protocole relatif au statut des réfugiés "les Etats Parties au présent Protocole s'engagent à appliquer aux réfugiés, tels qu'ils sont définis ci-après, les articles 2 à 34 inclus de la Convention [relative au statut des réfugiés]".

- Le régime d'autorisation imposé par la *Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (Convention de Londres)*.

15. Certaines annexes à des instruments juridiques contiennent aussi des dispositions qui, selon leur propres termes, ne sont pas obligatoires. Par exemple, il est précisé dans le *Protocole de 1988 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières* (Protocole sur les NO_x) que l'Annexe technique "a le caractère d'une recommandation" (art. 10). Dans l'Annexe, il est stipulé que celle-ci a pour but "d'aider les Parties à identifier les meilleures techniques disponibles qui soient économiquement applicables" (Annexe technique, par. 3). Le *Protocole de 1991 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la lutte contre les émissions des composés organiques volatils ou leurs flux transfrontières* (Protocole sur les COV) tout comme le Protocole de 1994 sur le soufre contiennent des annexes analogues (Annexes II à IV du *Protocole sur les COV*; Annexes I et IV du *Protocole de 1994 sur le soufre*). Ces annexes exposent en détail les diverses options générales qui s'offrent pour limiter les émissions et précisent, secteur par secteur, les principales sources d'émissions et les mesures de réduction possibles (y compris les meilleures techniques disponibles).

16. De la même façon, certaines conventions proposent toute une série d'options parmi lesquelles chaque Partie est libre de choisir. La *Convention de Paris pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique* (Convention de Paris), par exemple, requiert des Etats parties qu'ils adoptent des programmes et des mesures pour venir à bout de la pollution due à des substances déterminées, y compris, au besoin, des règlements ou normes spécifiques (art. 4). Mais elle leur donne le choix entre quatre approches réglementaires différentes. Les règlements ou normes adoptés en application de l'article 4 peuvent viser la qualité de l'environnement, les rejets dans la zone maritime, la composition de substances et de produits ou l'usage qui en est fait.

17. Comme le montrent le *Protocole sur les COV* et le *Protocole de 1994 sur le soufre* qui contiennent à la fois des dispositions obligatoires et des dispositions assimilables à des recommandations, les deux approches peuvent coexister dans le même instrument juridique. Le *Protocole sur les COV* prévoit expressément que "l'Annexe I est de nature obligatoire tandis que les Annexes II, III et IV ont un caractère de recommandation" (art. 10). Quant au *Protocole de 1994 sur le soufre*, il précise que l'Annexe IV énonce "des principes directeurs" destinés à aider les Parties à déterminer les options qui s'offrent et les techniques applicables pour lutter contre les émissions de soufre (art. 2.4). En outre, il prévoit que "le choix des mesures et techniques à appliquer dans un cas particulier dépend de divers facteurs, notamment la législation et les dispositions réglementaires en vigueur et, en particulier, les prescriptions relatives aux techniques de lutte, la composition des énergies primaires, l'infrastructure industrielle, la conjoncture économique et l'état de l'installation" (Annexe IV, par. I.4). En revanche, l'Annexe V de ce même protocole spécifie les valeurs limites d'émission pour les grandes sources fixes de combustion et les normes

relatives à la teneur en soufre du gazole, auxquelles les Parties sont tenues de se conformer si elles n'en appliquent pas de plus strictes (art. 2.5).

18. Au lieu de prescrire des obligations particulières, certaines conventions instituent un mécanisme de prise de décisions au moyen duquel les Parties peuvent, par la suite, contracter des obligations. Par exemple :

- La *Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine* (*Convention relative à la chasse à la baleine*) autorise la Commission internationale de la chasse à la baleine à adopter des règlements ayant force obligatoire au sujet, notamment, des espèces protégées et non protégées, des saisons pendant lesquelles la chasse est autorisée/interdite, des eaux ouvertes ou fermées à la chasse, des types et caractéristiques des engins, appareils et instruments pouvant être utilisés et des procédés de mensuration (*Convention relative à la chasse à la baleine, art. V*). Les règlements sont énoncés dans une annexe à la Convention qui peut être modifiée par un vote à la majorité des trois quarts (art. III 2)). Ces règlements s'imposent à toutes les Parties à l'exception de celles qui ont soulevé une objection dans un délai donné (art. V 3));
- La *Convention de Paris* autorise la Commission de Paris à adopter des programmes et des mesures aux fins de la réduction de la pollution marine d'origine tellurique (art. 16 d)). Ces programmes et mesures doivent être adoptés à l'unanimité ou, à défaut, par un vote à la majorité des trois quarts des membres de la Commission; ils ont force obligatoire à l'égard de toutes les Parties qui ont voté en leur faveur (art. 18.3);
- Le *Protocole de Montréal* institue une procédure d'ajustement qui permet aux Parties de modifier les niveaux limites de production et de consommation des substances réglementées. Les décisions d'ajustement doivent être prises à la majorité des deux tiers des Parties, cette majorité devant comprendre une majorité de pays en développement et une majorité de pays développés (art. 2.9).

19. Plusieurs éléments peuvent intervenir dans le choix entre dispositions obligatoires et dispositions ayant valeur de recommandations, à savoir notamment :

- l'acceptabilité par les Parties
- la spécificité des engagements
- l'efficacité par rapport à l'objet de la Convention
- la nécessité de prévoir une procédure de suivi, une procédure d'examen et une procédure de consultation ou une procédure qui permette de faire respecter les dispositions de l'instrument juridique en question.

B. Politiques et mesures

20. Certains instruments internationaux définissent dans leurs moindres détails les politiques et mesures particulières à appliquer tandis que d'autres laissent le soin aux Parties de décider des politiques et mesures à mettre en oeuvre. Différents types de politiques et de mesures sont présentés ci-après à titre d'exemple.

21. Régimes d'autorisation/systèmes d'octroi de licences. Un certain nombre d'accords prévoient que les Parties doivent mettre en place des régimes d'autorisation dont ils donnent souvent une description très précise :

- La *Convention de Londres* exige des Parties qu'elles instituent un régime d'autorisation pour réglementer les rejets de déchets en mer. Elle jette elle-même les bases de ce régime, énumérant les déchets dont l'immersion doit être interdite ("liste noire") et ceux dont l'immersion est subordonnée à la délivrance préalable d'un permis spécial ("liste grise"). Ces listes sont reproduites dans des annexes à la Convention, qui peuvent être modifiées par un vote à la majorité des deux tiers des Parties (art. 15);
- La *Convention de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* (CITES) requiert des Etats parties qu'ils instituent un régime d'autorisation pour réglementer le commerce des espèces énumérées dans l'un des appendices à la Convention.

22. Normes d'émission. Les conventions peuvent fixer directement des plafonds d'émission ou définir une norme de caractère plus général en fonction de laquelle chaque Partie devra arrêter des limites précises :

- Le *Protocole de 1994 sur le soufre* prescrit, pour les grandes sources fixes de combustion, des valeurs limites précises concernant les émissions et la teneur en soufre (art. 2.5);
- De même, *MARPOL 73/78* fixe la quantité maximale d'hydrocarbures que les navires de diverses tailles, notamment des pétroliers, sont autorisés à rejeter en mer dans des conditions d'exploitation très strictes (*MARPOL 73/78*, annexe I, règle 9 1));
- En revanche, le *Protocole de 1988 sur les NO_x* prévoit que les Etats doivent appliquer "des normes nationales d'émission ... fondées sur les meilleures technologies applicables et économiquement acceptables" notamment aux grandes sources fixes nouvelles et aux sources mobiles nouvelles (art. 2.2 a) et b)). Le Protocole ne prescrit pas de normes d'émission particulières même si l'Annexe technique au Protocole fournit "des orientations" qui sont destinées à aider les Parties à déterminer les technologies et techniques de lutte et que les Parties doivent "prendre en considération" pour s'acquitter de leurs obligations. Le *Protocole de 1988 sur les COV* contient des dispositions analogues (art. 2.3).

23. Normes techniques. L'expression "normes techniques" peut désigner soit a) des normes définies en fonction des techniques applicables soit b) des normes qui requièrent l'utilisation d'une technologie particulière (les normes de ce type sont parfois dénommées aussi "prescriptions techniques"). Les normes visées dans la disposition du *Protocole de 1988 sur les NO_x* (citée au paragraphe 22 ci-dessus) qui prévoit que les Etats doivent adopter des normes d'émission fondées sur les meilleures technologies applicables appartiennent à la première catégorie : il s'agit en effet, dans ce cas, de fixer des limites d'émission en fonction des technologies disponibles. A l'inverse les normes relatives à la conception, la construction et l'équipement des pétroliers énoncées dans MARPOL 73/78 appartiennent à la seconde catégorie : elles imposent l'utilisation de technologies particulières comme les citernes à ballast séparé et les dispositifs de surveillance continue des rejets d'hydrocarbures.

24. Mesures économiques. Parmi les instruments examinés aux fins de la présente note rares sont ceux qui prévoient des mesures économiques comme l'imposition de taxes ou l'échange de droits d'émission. C'est le cas, par exemple, du *Protocole de Montréal* qui autorise toute Partie à transférer une part quelconque de sa production ou de sa consommation telle qu'elle a été calculée à une autre Partie à condition qu'au total la production ou la consommation calculée des deux Parties n'excède pas les limites spécifiées dans le Protocole (art. 2.5 tel que modifié). C'est le cas également du *Protocole de 1994 sur le soufre* qui prévoit que les Parties peuvent autoriser deux Parties ou plus à s'acquitter conjointement des obligations concernant les plafonds des émissions de soufre et les pourcentages de réduction des émissions énoncées dans le Protocole (art. 2.7).

25. Objectifs généraux. Au lieu de prescrire des mesures particulières, les accords internationaux relatifs à l'environnement peuvent définir des objectifs généraux en laissant le soin à chaque Partie de décider de la démarche à suivre pour les atteindre. Le *Protocole de 1988 sur les NO_x*, par exemple, prévoit que les Parties "feront en sorte que le carburant sans plomb soit suffisamment disponible" (art. 4). De même, la *Convention de Paris pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique* dispose que les Etats doivent mettre en oeuvre des programmes et des mesures pour venir à bout de la pollution due à certaines substances, sans préciser lesquels. Le *Protocole de 1994 sur le soufre* exige, lui aussi, des Parties qu'elles prennent des mesures pour "accroître l'efficacité énergétique" et "accroître l'exploitation des énergies renouvelables" (art. 2.4) en s'inspirant des principes directeurs concernant les technologies applicables à cet effet, énoncés à l'annexe IV.

26. Même lorsqu'elles ne définissent pas expressément les politiques et les mesures à appliquer, les conventions peuvent imposer des critères qui limitent la marge de manoeuvre des Parties. La *Convention de Paris*, par exemple, stipule que les Parties, lorsqu'elles adoptent des programmes et des mesures pour lutter contre la pollution marine d'origine tellurique, "tiennent compte des derniers progrès techniques" (*Convention de Paris*, art. 4.3).

C. Objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions

27. L'expression "objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions", telle qu'elle est utilisée dans le Mandat de Berlin, désigne un type d'objectif particulier. En général on précise le but à atteindre en laissant aux Etats le choix des moyens à mettre en oeuvre pour parvenir à cet objectif. (Voir, par exemple, les objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions énoncés dans le *Protocole de Montréal* et dans le *Protocole de 1985 sur le soufre*.) Mais il arrive aussi que l'on combine dans un même instrument juridique objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions et politiques et mesures précises; c'est le cas notamment dans le *Protocole de 1994 sur le soufre* qui, à l'Annexe IV, indique aux Parties les politiques et mesures qu'elles peuvent appliquer pour s'acquitter des obligations découlant du Protocole alors qu'à l'Annexe V, il prescrit des valeurs limites précises concernant les émissions et la teneur en soufre.

28. On trouvera ci-après quelques exemples d'objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions :

- Les *Protocoles sur le soufre, les oxydes d'azote et les composés organiques volatils* fixent des objectifs de limitation et de réduction des émissions au niveau national : le *Protocole de 1985 sur le soufre*, par exemple, exigeait des Parties qu'elles réduisent avant 1993 leurs émissions nationales annuelles de soufre ou les flux transfrontières correspondant d'au moins 30 % par rapport au niveau de 1980; de même, le *Protocole de 1988 sur les NO_x* et le *Protocole de 1991 sur les COV* prévoient, respectivement, de limiter les émissions nationales annuelles d'oxydes d'azote et de COV ou leurs flux transfrontières; quant au *Protocole de 1994 sur le soufre*, il définit des "plafonds d'émission" pour chaque Partie;
- Le *Protocole de Montréal* ne réglemente pas directement les émissions de substances qui appauvrissent la couche d'ozone mais il limite indirectement les émissions en imposant des limites à la consommation et à la production au niveau national de différentes substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

29. Les bases sur lesquelles reposent les objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions varient selon les instruments juridiques :

- On peut, par exemple, prévoir une certaine réduction des émissions à partir d'une année de référence donnée. C'est ainsi que le *Protocole de 1985 sur le soufre* exige que les émissions soient réduites d'au moins 30 % par rapport au niveau de 1980 tandis que le *Protocole de Montréal de 1987*, dans sa version initiale, imposait une réduction de la consommation et de la production de substances qui appauvrissent la couche d'ozone calculée par rapport à 1986;

- Les objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions peuvent être définis par rapport à une année de référence variable. Le *Protocole de 1988 sur les NO_x*, par exemple, permet à chaque Etat de prendre comme référence n'importe quelle année antérieure à 1987, à condition que les émissions annuelles moyennes au cours de la période 1987-1995 ne dépassent pas les niveaux d'émission de 1987. De la même façon, le *Protocole de 1991 sur les COV* prévoit que certaines Parties doivent réduire leurs émissions de 30 % "en retenant comme base les niveaux de 1988 ou tout autre niveau annuel de la période 1984-1990" (art. 2.2 a));
- Les objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions peuvent être calculés de façon à respecter, pour tel ou tel polluant, des seuils déterminés en deçà desquels ils n'ont pas d'effet nocif. C'est l'approche suivie dans le *Protocole de 1994 sur le soufre* qui fixe des plafonds d'émission précis en fonction des charges critiques pour les dépôts de soufre (pour plus de détails sur cette approche, voir plus loin les paragraphes 37 à 39);
- Les objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions peuvent être calculés pour un ensemble de polluants apparentés plutôt que pour des substances particulières (voir le *Protocole de Montréal*, art. 2).

On n'a trouvé aucun exemple d'objectif quantifié de limitation et de réduction des émissions établi en fonction directement du chiffre de la population, du produit intérieur brut, ou d'autres critères envisagés dans le cadre de l'AGBM (même si la consommation et les émissions par habitant ont pu être utilisées pour distinguer entre les responsabilités de différents Etats; voir plus loin les paragraphes 40 et 42).

30. A propos des propositions visant à définir un objectif quantifié de limitation et de réduction des émissions pour un groupe de pays pris collectivement plutôt que pour chaque pays séparément, il convient de signaler qu'une approche de ce genre a été suivie dans la *Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine*, qui autorise la Commission internationale de la chasse à la baleine à contingenter le nombre total de prises par saison mais lui interdit d'allouer des contingents par pays (*Convention relative à la chasse à la baleine*, art. V 1) et 2)). En conséquence, les contingents fixés s'appliquent aux Parties collectivement et leur répartition par pays doit faire l'objet de négociations distinctes.

IV. RESPONSABILITES COMMUNES MAIS DIFFERENCIEES

A. Introduction

31. Dans la présente section, nous passerons en revue les conventions qui définissent des responsabilités différentes selon les pays. Nous examinerons d'abord les conventions qui différencient les engagements des pays visés à l'annexe I (aux fins du présent document, les "pays visés à l'annexe I" s'entendent des pays visés à l'annexe I de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*). Nous examinerons ensuite

comment le principe des responsabilités communes mais différenciées a été appliqué pour distinguer entre les responsabilités des pays développés et celles des pays en développement. Etant donné que le Mandat de Berlin prévoit de définir des engagements supplémentaires uniquement pour les Parties visées à l'annexe I, ce second volet de l'analyse ne concerne pas diversement les travaux de l'AGBM mais il peut fournir des renseignements utiles sur les démarches envisageables pour distinguer entre les Parties visées à l'annexe I.

32. Il conviendrait peut-être de prévoir des obligations différentes pour différents groupes de pays en fonction de leur contribution particulière à tel ou tel problème, de leurs capacités et priorités propres et/ou de leur situation particulière (structures économiques, géographie, climat, base de ressources, point de départ, etc.). D'une manière générale, on pourrait, pour différencier les responsabilités, procéder de deux façons, à savoir, 1) recourir à des critères contextuels, appliqués diversement selon le contexte et 2) adopter des normes différentielles prévoyant des obligations distinctes pour différents groupes de parties, y compris des délais plus longs pour s'acquitter des obligations ou des obligations moins strictes pour certains d'entre eux ^{5/}. Ces questions et d'autres questions connexes sont étudiées plus en détail dans le document FCCC/AGBM/1996/17 qui passe en revue les indicateurs à partir desquels pourraient être définis des critères de différenciation des Parties visées à l'annexe I.

B. Distinction entre les pays visés à l'annexe I

1. Critères contextuels

33. Un certain nombre d'accords relatifs à l'environnement contiennent des critères contextuels sur lesquels on pourrait se fonder pour définir les responsabilités différenciées des Parties, notamment de celles visées à l'annexe I. En général, ces critères contextuels tiennent compte des différences qui existent entre les Etats sur le plan des ressources et des capacités.

34. La *Convention de 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Convention du patrimoine mondial)*, par exemple, prévoit que chaque Etat "s'efforce ..., au maximum de ses ressources disponibles" d'identifier, de protéger, de conserver, de mettre en valeur et de transmettre le patrimoine mondial aux générations futures (art. 4). Les Etats doivent adopter des politiques et des mesures spécifiques, "dans la mesure du possible et dans les conditions appropriées à chaque pays" (art. 5) et ils doivent soumettre "dans toute la mesure possible", un inventaire des biens faisant partie du patrimoine mondial (art. 11).

35. De même, plusieurs instruments adoptés sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe (CEE), qui compte parmi ses membres des pays développés et des pays en transition sur le plan économique, contiennent des normes contextuelles. La *Convention sur la pollution atmosphérique*

^{5/} Daniel B. Magraw, "Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 1, p. 69 à 99 (1990).

transfrontière à longue distance, par exemple, prévoit que les Etats "s'efforceront de limiter et, autant que possible, de réduire graduellement et de prévenir la pollution atmosphérique" (art. 2). Le *Protocole de 1994 sur le soufre* dispose plus précisément que les Parties veillent à ce que les dépôts de soufre ne dépassent pas les charges critiques "dans toute la mesure possible, sans que cela entraîne des coûts excessifs" (art. 2.1). Dans la *résolution sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance*, 18 I.L.M. 1450 (1979), adoptée en même temps que la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, il est demandé instamment aux Etats de mettre en oeuvre cette convention avant qu'elle n'entre en vigueur "dans toute la mesure possible" et de limiter la pollution atmosphérique "autant que possible". Enfin dans la *Déclaration sur les techniques peu polluantes ou sans déchets et la réutilisation et le recyclage des déchets*, 18 I.L.M. 1451 (1979) il est dit que les activités de coopération internationale devraient "ten[ir compte] des intérêts des pays de la CEE en développement du point de vue économique".

2. Normes différentielles

36. Parmi les accords consultés aux fins de l'établissement de la présente note, il y en a relativement peu qui prévoient d'appliquer des normes différentielles à celles des Parties qui sont des pays développés. On trouve un exemple d'objectif quantifié de limitation et de réduction des émissions dans le *Protocole de 1994 sur le soufre* qui spécifie dans une annexe le plafond des émissions de soufre pour chaque Partie. Le respect de ces plafonds passe par une réduction des émissions : en l'an 2000, celles-ci devront avoir diminué, selon les pays, de 0 à 80 % par rapport au niveau de 1980 (annexe II).

37. Dans le *Protocole de 1994 sur le soufre*, on a retenu la méthode des "charges critiques" pour négocier le plafond d'émission applicable à chaque Partie. Premièrement on calcule la charge critique (c'est-à-dire le dépôt maximal de composés de soufre qui ne provoque pas d'effets nocifs appréciables) pour chaque partie de l'Europe. Puis on calcule, site par site, au moyen de modèles des relations sources-récepteurs, les réductions des émissions qui permettraient d'atteindre ces charges critiques. Enfin, on utilise des modèles économiques pour calculer, pays par pays, les réductions à opérer pour atteindre les charges critiques au moindre coût. En substance, les réductions différentielles des émissions prévues par le Protocole reposent sur deux critères : 1) l'ampleur variable des dommages causés à l'environnement, par les composés de soufre rejetés dans l'atmosphère à partir de différents sites et 2) le coût variable de la réduction des émissions.

38. Seul le second de ces deux critères semble présenter un intérêt pour les travaux de l'AGBM. Contrairement au soufre qui n'est transporté que sur de faibles distances et qui provoque des dommages d'importance variable selon l'endroit où il se dépose sous l'effet du vent, les gaz à effet de serre émis dans l'atmosphère sont transportés tout autour du globe et leurs effets sont dans une large mesure indépendants du lieu de l'émission. Ce qui, dans l'approche suivie aux fins du *Protocole sur le soufre*, mérite de retenir l'attention de l'AGBM c'est la modulation des réductions des émissions en fonction des zones géographiques où ces réductions peuvent être opérées au moindre coût. On pourrait théoriquement recourir à cette méthodologie pour

tenir compte "des différences ... quant à leur point de départ et à leur approche, à leurs structures économiques et à leur base de ressources, de la nécessité de maintenir une croissance économique forte et durable, [et] des technologies disponibles et des autres circonstances propres à chaque cas", comme le requiert l'article 4.2 a) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

39. Dans le *Protocole de 1994 sur le soufre*, les Parties reconnaissent que toute "politique de limitation des émissions de soufre, quel que soit son rapport coût-efficacité au plan régional, entraînera une charge économique relativement lourde pour les pays en transition vers l'économie de marché" (Préambule, par. 9). Aussi le Protocole prévoit-il de laisser à ces pays un peu plus de temps, en général jusqu'en 2010, pour réduire progressivement leurs émissions (voir l'annexe II).

40. Dans le *Protocole de 1991 sur les COV* également, les obligations ne sont pas les mêmes pour toutes les Parties. Le Protocole requiert de façon générale que chaque Partie réduise ses émissions nationales annuelles d'au moins 30 % (art. 2.2 a)). Mais les Parties dont les émissions nationales annuelles étaient, en 1988, inférieures à 500 000 t, à 20 kg/habitant et à 5 t/km² doivent seulement faire en sorte que leurs émissions nationales se stabilisent au niveau de 1988 (art. 2.2 c)).

41. Certains traités conclus dans des domaines autres que l'environnement ont reconnu la nécessité de prévoir des obligations différenciées afin de répondre aux besoins des Etats qui se trouvaient dans des situations différentes et qui n'étaient pas parvenus au même stade de développement économique et industriel. L'article 19 3) de la *Constitution de l'Organisation internationale du Travail* (OIT), par exemple, dispose que, lorsqu'elle élaborera des recommandations ou des projets de conventions, la Conférence internationale du Travail "devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières, rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes". En vertu de cette disposition, la *Convention de 1973 concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi* (No 138), tout en fixant en principe à 15 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi, autorise les Etats membres "dont l'économie et les institutions scolaires ne sont pas suffisamment développées" à spécifier, dans un premier temps, un âge minimum de 14 ans.

C. Distinction entre pays développés et pays en développement

42. L'une des méthodes envisageables pour appliquer le principe selon lequel les pays ont des responsabilités communes mais différenciées est celle suivie dans le Protocole de Montréal qui régleme la consommation et la production de substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Cet instrument distingue entre les responsabilités des Parties en prévoyant que les Parties qui sont des pays en développement et dont la consommation annuelle calculée de chlorofluorocarbones (CFC) et d'halons est inférieure à 0,3 kg/habitant ("Parties visées à l'article 5") sont autorisées à surseoir de dix ans à l'observation des mesures de réglementation qu'il énonce.

43. On trouve une autre application du principe des responsabilités communes mais différenciées dans le *Système généralisé de préférences (SGP)*, institué en 1970, qui permet d'accorder un traitement préférentiel aux pays en développement en dérogation à la clause de la nation la plus favorisée de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Aux termes de la *Décision concernant le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement* (appelée aussi "Clause d'habilitation") (BISD 26S/203-205), adoptée en 1979,

"Nonobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, les Parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement, sans l'accorder à d'autres Parties contractantes."

Ce traitement préférentiel peut consister à appliquer des droits de douane nuls ou moins élevés aux produits en provenance des pays en développement. Certains accords du GATT prévoient de faire bénéficier les pays en développement de régimes préférentiels particuliers. C'est le cas, par exemple, de l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce*, qui reconnaît que, pour des raisons socio-économiques, les pays en développement peuvent adopter, dans le cadre de leurs règlements techniques, des dispositions visant à préserver leur technologie et leurs méthodes de production nationales. La Clause d'habilitation admet le principe de la non-réciprocité entre pays en développement et pays développés, mais nuance ce principe en introduisant la notion dite de "gradation positive", selon laquelle, au fur et à mesure que leur économie se développera, les pays en développement seront mieux à même d'apporter des contributions ou d'accorder des concessions négociées et devront donc en principe participer plus pleinement au régime de droits et d'obligations découlant de l'Accord général 6/.

V. MECANISMES INSTITUTIONNELS

A. Introduction

44. Dans la présente section, l'accent est mis sur les mécanismes institutionnels prévus dans les régimes conventionnels comportant plusieurs instruments juridiques. Les documents cités donnent un aperçu de la multiplicité des options qui s'offrent à l'AGBM pour définir des mécanismes institutionnels aux fins d'un protocole ou d'un autre instrument juridique.

45. En règle générale, les amendements aux traités ne créent pas de mécanismes institutionnels distincts, même lorsque l'amendement peut entrer en vigueur sans que toutes les Parties au traité l'aient accepté et qu'il peut donc déboucher sur l'application de deux régimes juridiques distincts - le traité modifié et le traité non modifié. C'est ainsi qu'en vertu des *Amendements de Londres et de Copenhague* (au *Protocole de Montréal*), le secrétariat et la Réunion des Parties sont les mêmes pour l'instrument modifié

6/ Abdulqawi A. Yusuf, "Differential and More Favourable Treatment": The GATT Enabling Clause", *Journal of World Trade Law*, vol. 14, p. 488 à 507 (1980).

et pour l'instrument non modifié et les Etats soumettent un rapport unique dans lequel ils rendent compte de l'application à la fois du Protocole et de tout amendement auquel ils sont parties.

46. Dans le cas des protocoles, en revanche, il n'y a pas de règle absolue, du moins en ce qui concerne certains mécanismes institutionnels comme la conférence des parties et les rapports; quelques-uns mettent en place des mécanismes distincts, tandis que d'autres prévoient d'utiliser ceux de la convention dont ils procèdent.

B. Secrétariat

47. D'ordinaire, les protocoles prévoient d'utiliser le même secrétariat que la convention dont ils procèdent, qu'il s'agisse d'une institution existante comme le PNUE ou d'une entité créée à cet effet. Le secrétariat de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et de ses protocoles, par exemple, est assuré par le Secrétaire exécutif de la CEE. De même, dans le *Protocole de Montréal*, les fonctions de secrétariat sont assignées au secrétariat de la *Convention de Vienne (Protocole de Montréal, article 12)*.

C. Conférence des Parties

48. Dans les accords, les dispositions relatives aux réunions des Parties se caractérisent par une grande diversité :

- Certains accords prévoient de recourir à une instance extérieure (un Comité intergouvernemental existant, par exemple). Plutôt que d'instituer une réunion des Parties ou des organes subsidiaires qui lui soient propres, *MARPOL 73/78* a choisi, pour sa part, de faire appel à des organes de l'Organisation maritime internationale (OMI), comme le Comité de la protection du milieu marin;
- D'autres prévoient une seule réunion pour plusieurs instruments juridiques apparentés (c'est le cas, notamment, du *Protocole de Madrid* et de l'*Arrangement de Madrid* qui se partagent la même assemblée);
- D'autres encore prévoient la mise en place d'une conférence des Parties distincte.

Les noms donnés aux conférences des Parties sont très variés : "réunion des Parties" (*Protocole de Montréal*), "organe exécutif" (*Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance*), "assemblée" (*Conventions de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)*) et "commission" (*Convention relative à la chasse à la baleine*).

49. On retrouve la même diversité dans les protocoles aux conventions. Certains prévoient d'utiliser la conférence des Parties de la convention dont ils procèdent alors que d'autres instituent des réunions distinctes.

50. Le *Protocole de Montréal*, par exemple, prévoit la tenue de réunions des Parties avec leur propre règlement intérieur et leur propre ordre du jour (art. 11). Les années où les Parties à la *Convention de Vienne* se réunissent, les deux réunions sont organisées en même temps mais chacune a son propre ordre du jour. En revanche, les Parties aux deux amendements au *Protocole de Montréal* ne tiennent pas de réunions distinctes. Les questions se rapportant aux amendements sont examinées à l'occasion des réunions générales des Parties au Protocole. Les Protocoles aux *Conventions du PNUÉ relatives aux mers régionales* prévoient, eux aussi, que les Parties aux Protocoles tiennent des réunions qui se déroulent parallèlement à celles des Parties aux Conventions sans, toutefois, instituer un règlement intérieur distinct pour les premières (voir par exemple la *Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution* et ses divers protocoles).

51. A l'inverse, les Protocoles à la *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* sont supervisés par l'Organe exécutif de la *Convention*, où siègent toutes les Parties à la *Convention* et pas seulement les Parties aux Protocoles. L'Organe exécutif examine les questions se rapportant aux Protocoles, y compris les rapports soumis par les Parties à ces instruments. Les amendements à un protocole soumis à une session de l'Organe exécutif sont adoptés par les Parties à ce protocole présentes à la session. Le mandat assigné à l'Organe exécutif en ce qui concerne les protocoles est spécifié dans les protocoles eux-mêmes et non dans la *Convention* qui ne prévoit pas expressément que l'Organe exécutif peut faire office d'organe directeur des protocoles.

52. Le *Protocole de Madrid relatif à l'Arrangement de Madrid concernant l'enregistrement international des marques* n'institue pas non plus une réunion des Parties distincte. Il dispose au contraire que ses Parties sont membres de l'Union créée en application de l'*Arrangement de Madrid* et sont membres de l'Assemblée de l'Union de Madrid (*Protocole de Madrid*, articles 1, 10). Bien que ni l'élargissement de la composition de l'Union ni la prise en charge par cette dernière de nouvelles responsabilités à l'égard d'un accord juridique distinct ne soient prévus dans l'*Arrangement de Madrid*, les Parties à cet instrument ont accepté les nouvelles dispositions par une décision de l'Assemblée (MM/A/XX/3, 27 juin 1989) et non au moyen d'un amendement à l'*Arrangement*.

53. Lorsqu'un accord n'institue pas sa propre conférence des Parties mais prévoit de faire appel à une instance intergouvernementale existante, se pose alors la question de savoir si - et, le cas échéant, comment - la prise de décisions concernant cet accord sera limitée aux Parties, vu que l'instance intergouvernementale en question peut compter parmi ses membres des pays qui ne sont pas Parties à l'accord. Dans le cas des accords considérés aux fins de la présente note, cela n'a généralement pas posé de problème dans la pratique; même si nombre d'accords prévoient des procédures de vote, le plus souvent, les décisions ont été prises par consensus et il n'a pas été nécessaire de distinguer entre les Parties et les non-Parties. Il n'en reste pas moins que, dans tous les accords examinés, le pouvoir de décision est censé appartenir de droit aux Parties.

54. *MARPOL 73/78*, par exemple, prévoit de recourir à des organes existants de l'OMI, en particulier au Comité de la protection du milieu marin. Cela pose deux questions : a) toutes les Parties à *MARPOL* ne sont pas membres de l'OMI et b) tous les membres de l'OMI ne sont pas Parties à *MARPOL 73/78*. Pour que les Parties à *MARPOL* conservent le pouvoir de décision, *MARPOL 73/78* précise :

- i) Que les Parties ont le droit de participer aux délibérations de l'organe ou des organes de l'OMI en question, qu'elles soient ou non membres de cette organisation; et
- ii) Que seules les Parties à *MARPOL 73/78* peuvent prendre part aux votes sur les projets d'amendements à cet instrument.

55. De la même manière, le *Protocole de Madrid* qui prévoit d'utiliser l'Assemblée de l'Union de Madrid dispose que seules les Parties à l'*Arrangement de Madrid* ont le droit de participer aux votes sur les questions concernant cet instrument et que seules les Parties au *Protocole de Madrid* peuvent prendre part aux votes sur les questions touchant uniquement le *Protocole (Protocole de Madrid, article 10 3) a)*.

56. Bien que le *Protocole de Montréal* institue sa propre réunion des Parties, un problème analogue pourrait théoriquement se poser à propos des *Amendements de Londres* et de *Copenhague* puisque ces amendements sont examinés à l'occasion des réunions générales des Parties au *Protocole de Montréal*. Au cas où il serait nécessaire de procéder à un vote sur un point relatif à l'un de ces amendements, seules les Parties à l'amendement en question auraient le droit de voter 7/. Dans la pratique, toutefois, le problème ne s'est pas posé vu que toutes les décisions ont été prises par consensus. En outre, lorsqu'il a été question des *Amendements de Londres* et de *Copenhague*, toutes les Parties au *Protocole de Montréal* ont pu participer librement au débat, qu'elles soient ou non Parties à l'amendement considéré.

57. Dans le cas des Conventions de l'OIT, le régime appliqué est quelque peu différent. Ces conventions ne lient que les Etats qui les ont ratifiées. Cela dit, la Conférence internationale du Travail sert de facto de "Conférence des Parties" pour les conventions internationales relatives au travail et a compétence pour examiner des rapports en vue de l'adoption de textes portant modification des conventions existantes. Un commentateur a conclu que les conventions internationales relatives au travail n'étaient pas foncièrement autonomes mais devaient être interprétées à la lumière de la *Constitution de l'OIT* 8/.

7/ D'après l'interprétation donnée par le secrétariat du Protocole de Montréal du règlement intérieur de la réunion des Parties à ce protocole.

8/ C. Wilfred Jenks, "The Revision of International Labour Conventions", *British Yearbook of International Law*, vol. XIV, p. 42 à 64 (1933).

D. Organes subsidiaires

58. D'après les instruments considérés aux fins de la présente note, les mêmes organes subsidiaires peuvent servir à la fois une convention et ses protocoles.

59. *La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* n'institue elle-même aucun organe subsidiaire, mais prévoit que l'Organe exécutif "constituera, selon qu'il conviendra, des groupes de travail pour étudier des questions liées à la mise en oeuvre et au développement de la présente Convention" (art. 10.2 b)). L'Organe exécutif a constitué quatre groupes de travail principaux - le Groupe de travail des effets, le Groupe de travail des techniques de réduction, le Groupe de travail des stratégies et l'Organe directeur du Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à grande distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP) - qui sont ouverts à toutes les Parties à la Convention. Bien que ni la Convention ni ses protocoles ne prévoient expressément la création d'organes subsidiaires aux fins des protocoles, les quatre groupes de travail principaux traitent des questions touchant les protocoles à la Convention. Le Groupe de travail des techniques de réduction, par exemple, examine, à la demande de l'Organe exécutif, les projets de révision des annexes techniques des protocoles. Lors de ces examens, aucune distinction n'est faite entre les membres du Groupe de travail qui sont Parties au protocole considéré et les autres.

60. De même, au titre de *MARPOL 73/78*, le Comité de la protection du milieu marin a constitué plusieurs sous-comités techniques qui s'occupent de l'ensemble des annexes de la Convention, au lieu de créer différents sous-comités pour chaque annexe. Tout membre du Comité de la protection du milieu marin peut participer aux travaux de ces sous-comités, qu'il soit ou non partie à l'annexe considérée.

61. Les organes subsidiaires créés en application des amendements au *Protocole de Montréal* sont ouverts aux pays qui ne sont pas Parties à ces amendements. C'est ainsi que plusieurs pays qui ne sont pas Parties à l'*Amendement de Londres* ont siégé au Comité exécutif du Fonds multilatéral institué par cet amendement. De la même façon, le Comité d'application du *Protocole de Montréal*, qui, pourtant, peut compter parmi ses membres des représentants d'Etats qui ne sont pas Parties aux amendements, a compétence pour examiner les questions relatives au respect des amendements au Protocole.

E. Budget et financement

62. A la question de savoir si les dépenses d'administration des accords doivent être prises en charge par les Parties, la réponse apportée varie selon les instruments juridiques.

63. Certains traités virent à obtenir que les Parties contractantes supportent les frais liés à leur administration. La *Convention de Londres (immersion de déchets)*, par exemple, dont l'OMI assure le secrétariat, prévoit que "toute Partie à la présente Convention qui ne serait pas membre de l'Organisation participe dans une mesure appropriée aux frais que supporte l'Organisation dans l'exercice de ces fonctions" (art. XIV 2)).

64. La démarche suivie dans le cadre des accords sur l'ozone est moins tranchée. Le *Protocole de Montréal* prévoit expressément que les ressources financières nécessaires aux fins de l'application de ses dispositions "proviennent exclusivement des contributions des Parties" (art. 13.1). En conséquence, bien que les services de secrétariat de la *Convention de Vienne* et du *Protocole de Montréal* soient assurés par la même instance, les dépenses correspondantes sont imputées sur des budgets distincts. Le budget de chaque accord est approuvé par les Parties à cet accord et des fonds d'affectation spéciale différents sont prévus pour financer les activités entreprises au titre des deux accords. En revanche, il n'y a pas de budget distinct pour les amendements au *Protocole de Montréal* et dans le barème des contributions au budget du Protocole aucune distinction n'est faite entre les Parties au Protocole et les Parties aux Amendements. En outre, les Parties au *Protocole de Montréal* ont décidé par consensus de demander à celles d'entre elles qui n'étaient pas Parties à l'*Amendement de Londres* de contribuer au Fonds multilatéral institué par cet amendement, ce qu'elles ont effectivement consenti à faire.

65. L'OMPI assure le secrétariat d'un certain nombre de conventions sans que ces services lui soient directement remboursés par les Parties aux conventions en question. En 1993, les organes directeurs de l'OMPI et des diverses conventions administrées par cette organisation ont adopté une décision commune instituant un régime de contributions unique pour l'OMPI et ses conventions, qui a pris effet le 1er janvier 1994 (AB/XXIV/5, 31 mai 1993). Par suite de cette décision, chaque Etat qui est membre de l'OMPI ou qui est partie à l'une de ses conventions financées par des contributions, verse une contribution unique, quel que soit le nombre de conventions de ce type auquel il est partie. Il convient de noter que les contributions des Etats membres ne représentent qu'une petite partie du budget de l'OMPI, constitué à plus de 50 % par le produit des droits acquittés par des entités privées en vertu du Système de Madrid concernant l'enregistrement international des marques et le Traité de coopération de 1970 en matière de brevets (PCT).

F. Communication d'informations et examen des informations soumises

66. Les informations à communiquer au titre d'instruments juridiques apparentés peuvent faire l'objet soit d'un rapport de synthèse soit de rapports distincts. Dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, les Parties soumettent un rapport unique se rapportant à la fois à la Convention et à ses protocoles. Même, si en théorie, les Parties à chaque protocole gardent la haute main sur la procédure d'établissement de rapports concernant leur protocole (le *Protocole de 1994 sur le soufre*, par exemple, dispose que les rapports doivent être établis "conformément à la décision relative à la présentation et à la teneur des informations, que les Parties [au Protocole] adopteront à une session de l'Organe exécutif" (art. 5.1)), dans la pratique, c'est l'Organe exécutif qui adopte par consensus les directives pour l'établissement des rapports de synthèse et c'est à l'ensemble des membres de l'Organe exécutif que les rapports sont soumis pour examen.

67. En revanche, les Parties à la *Convention de Vienne* et au *Protocole de Montréal* soumettent des rapports distincts. Toutefois, dans les rapports qu'ils communiquent au titre du *Protocole de Montréal* les Parties rendent

compte aussi de l'application des deux Amendements et les Parties à ces amendements ne sont pas tenues de soumettre des rapports distincts.

68. Dans le cadre de l'OIT, les Etats soumettent des rapports distincts pour chacune des *Conventions de l'OIT* auxquelles ils sont Parties, selon un calendrier arrêté par l'Organe directeur de l'OIT. Ces rapports sont ensuite examinés selon une procédure générale unique qui peut prévoir l'examen des rapports par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, par un groupe ou comité intergouvernemental constitué par l'Organe directeur de l'OIT et, dans certains cas, par la Conférence internationale du travail. Les rapports établis par les Etats Parties en application de chaque convention sont donc soumis à l'examen d'organes de l'OIT qui ne sont pas composés uniquement des Parties à la convention en question.

G. Règlement des différends et processus consultatif multilatéral

69. Aucun des protocoles considérés aux fins de la présente note n'institue de procédure de règlement des différends qui lui soit propre. En revanche, tant le *Protocole de Montréal* que le *Protocole de 1994 sur le soufre* prévoient des procédures particulières pour faire respecter leurs dispositions (*Protocole de Montréal*, article 8; *Protocole de 1994 sur le soufre*, article 7).

H. Amendement

70. Dans les protocoles examinés aux fins de la présente note, les décisions d'amendement sont du ressort exclusif des Parties au protocole; soit cette règle est énoncée expressément dans le protocole (c'est le cas, notamment, dans les protocoles à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance), soit elle découle d'une disposition de la convention dont le protocole procède (l'article 9 de la *Convention de Vienne*, par exemple, précise la procédure à suivre pour modifier les protocoles à ces instruments). *MARPOL 73/78* prévoit également que les décisions concernant l'amendement d'une annexe ne peuvent être prises que par les Parties liées par cette annexe (art. 16 4)).

VI. PARAMETRES REGIONAUX POSSIBLES

71. De nombreuses conventions relatives à l'environnement ont été négociées à l'échelon régional. On peut citer, à titre d'exemple, les *Conventions du PNUÉ relatives aux mers régionales*, la *Convention d'Oslo pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs (Convention d'Oslo)* et la *Convention de Paris pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique*.

72. Le plus souvent, on a recours à des accords régionaux pour faire face à des problèmes écologiques de dimension régionale, par exemple, pour lutter contre les pluies acides ou pour protéger les espèces migratrices. En outre, même lorsque plusieurs régions connaissent des problèmes similaires, il peut être préférable d'adopter une approche régionale pour tenir compte des particularités locales. C'est là l'une des principales raisons d'être du Programme du PNUÉ pour les mers régionales. Les problèmes sont à peu près

les mêmes dans toutes les mers du monde (pollution d'origine tellurique, rejets en mer, etc.) mais leur origine est essentiellement locale et, pour tenter de les résoudre, il n'est peut-être pas indiqué de suivre partout la même démarche.

73. On peut également avoir recours à une approche régionale :

- Pour tenir compte de préoccupations et priorités particulières au niveau local. Par exemple la première Convention traitant du problème des rejets en mer (la *Convention d'Oslo pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs*) était un instrument de portée régionale qui traduisait l'inquiétude des pays riverains de l'Atlantique du Nord-Est face à ce problème. De même, très préoccupés par le problème des déchets dangereux, les pays africains ont adopté la *Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique*;
- Pour promouvoir la solidarité et le renforcement des institutions au niveau régional. Les pays peuvent être davantage intéressés par une approche régionale que par une approche mondiale. Cela s'est vérifié, par exemple, avec les *Conventions du PNUE relatives aux mers régionales* qui ont eu plus de succès que les Conventions mondiales sur la pollution marine adoptées sous les auspices de l'OMI;
- Pour établir un mécanisme d'application particulier. Les accords régionaux relatifs aux droits de l'homme, comme la *Convention européenne des droits de l'homme*, prévoient la mise en place de mécanismes et d'institutions spéciaux, instituant notamment le droit de recours individuel et des organes ayant compétence obligatoire pour connaître de ces recours;
- Pour progresser plus rapidement et offrir un exemple qui puisse être suivi au niveau mondial. C'est ainsi qu'en novembre 1995 l'Organe exécutif de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a autorisé l'ouverture de négociations en vue de l'élaboration à bref délai d'un protocole sur les polluants organiques persistants, destiné, notamment, à servir de modèle pour une action au niveau mondial.

Selon la conclusion d'un commentateur, l'approche régionale reste, semble-t-il, un moyen terme acceptable pour faire respecter des normes convenues d'un commun accord. En contrepartie, le cadre régional permet d'adopter des normes plus sévères que les normes mondiales 9/.

9/ C.O. Okidi "Protection of the Marine Environment through Regional Arrangements," communication présentée à la vingt-troisième Conférence annuelle du Law of the sea Institute, juin 1989.

74. Cela dit, si l'on décidait de traiter des problèmes environnementaux mondiaux dans le cadre de conventions régionales il faudrait prendre en considération les deux facteurs suivants qui sont étroitement liés :

a) L'approche régionale ne permettra peut-être pas de trouver une solution durable aux problèmes environnementaux mondiaux tels que les changements climatiques car les facteurs qui contribuent aux changements climatiques ont une dimension planétaire plutôt que régionale; et

b) Des Etats peuvent craindre que, par suite de l'adoption de mesures régionales, ils se trouvent désavantagés par rapport aux Etats d'autres régions qui appliquent des normes moins strictes et ils peuvent considérer qu'il est nécessaire d'agir à l'échelle mondiale pour que les "règles du jeu" restent les mêmes pour tous.

Annexe

LISTE DES ACCORDS

Titre abrégé	Titre complet
Traité sur l'Antarctique	Traité sur l'Antarctique du 1er décembre 1959
Protocole relatif à l'environnement de l'Antarctique	▼ Protocole du 4 octobre 1991 relatif à la protection de l'environnement
Convention de Bamako	Convention de Bamako du 30 janvier 1991 sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique
Convention de Bâle	Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
CITES	Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
Convention européenne des droits de l'homme	Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950
Convention de Londres	Convention du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières Convention du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance
Protocole de 1985 sur le soufre	▼ Protocole de 1985 relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30 %
Protocole de 1988 sur les NO _x	▼ Protocole de 1988 relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières
Protocole de 1991 sur les COV	▼ Protocole de 1991 relatif à la lutte contre les émissions des composés organiques volatils ou leurs flux transfrontières

Protocole de 1994 sur le soufre	▼ Protocole de 1994 relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre
	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
Clause d'habilitation	▼ Décision du 28 novembre 1979 concernant le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement
-----	▼ Protocole du 8 décembre 1971 concernant les négociations commerciales entre pays en voie de développement
Constitution de l'OIT	Constitution de l'Organisation internationale du Travail
MARPOL 73/78	Convention internationale de Londres du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le Protocole du 17 février 1978 relatif à la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires
Convention d'Oslo	Convention d'Oslo du 15 février 1972 pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs
Convention de Paris	Convention de Paris du 4 juin 1974 pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique
Convention relative au statut des réfugiés	Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés
Protocole relatif au statut des réfugiés	▼ Protocole du 16 décembre 1966 relatif au statut des réfugiés
Conventions du PNUE relatives aux mers régionales	Convention d'Abidjan du 23 mars 1981 relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre
	Convention de Barcelone du 16 février 1976 pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution

- ▼ Protocole d'Athènes du 17 mai 1980 relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique

- ▼ Protocole de Genève du 3 avril 1982 concernant les aires spécialement protégées de la Méditerranée

Convention de Carthagène du 24 mars 1983 pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes

Convention de Lima du 12 novembre 1981 concernant la protection de l'environnement marin et des aires côtières du Pacifique du Sud-Est

Convention de Nairobi du 21 juin 1985 relative à la protection, à la gestion et à la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Est

Convention de Nouméa du 25 novembre 1986 sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement du Pacifique Sud

Convention de Vienne

Convention de Vienne du 22 mars 1985 pour la protection de la couche d'ozone

Protocole de Montréal

- ▼ Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone

- ▼ Amendement de Londres de 1990

- ▼ Amendement de Copenhague de 1992

Convention relative à la chasse à la baleine

Convention internationale du 2 décembre 1946 pour la réglementation de la chasse à la baleine

Convention de l'OMPI

Convention du 14 juillet 1967 instituant l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

Arrangement de Madrid

- ▼ Arrangement de Madrid du 14 avril 1891 concernant l'enregistrement international des marques, tel que révisé

Protocole de Madrid

- ▼ Protocole du 27 juin 1989 relatif à l'Arrangement de Madrid concernant l'enregistrement international des marques

PCT

- ▼ Traité de coopération en matière de brevets du 19 juin 1970, tel qu'amendé et modifié

Convention du patrimoine mondial

Convention du 23 novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel
