

## **Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies**

### **Session extraordinaire de la Réunion des Parties à la Convention sur l'Accès à l'Information, la Participation du Public au Processus Décisionnel et l'Accès à la Justice en Matière d'Environnement (Convention d'Aarhus)**

**Genève, le 19 avril 2010**

### **L'ADHÉSION À LA CONVENTION PAR LES ÉTATS SITUÉS HORS DE LA RÉGION DE LA COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE (CEE-ONU) (point 4 de l'ordre du jour provisoire)**

#### **Note du secrétariat**

1. Lors de sa vingt-troisième réunion (Genève, le 20 novembre 2009), le Bureau de la Réunion des Parties a convenu qu'il serait utile d'ajouter à l'ordre du jour de la session extraordinaire de la Réunion des Parties proposée, un point sur la considération de manifestations d'intérêt à adhérer à la Convention par les pays non-membres de la région CEE. Le secrétariat a été chargé d'apporter sa proposition à l'attention de la Norvège, qui devait faire officiellement la convocation de l'session extraordinaire de la Réunion des Parties.
2. En demandant la convocation d'une session extraordinaire de la Réunion des Parties, la Norvège a repris la suggestion du Bureau et a demandé que l'ordre du jour pour la séance inclut un point sur l'adhésion à la Convention par les états non membres de la CEE. Au titre de ce point, la Réunion est appelée à examiner toute manifestation d'intérêt à adhérer à la Convention reçue par certains États non membres de la CEE, ainsi que d'examiner d'une manière plus générale, les procédures relatives à l'adhésion à la Convention par les États non membres de la CEE en vue de faciliter la réalisation de cet objectif susmentionné dans le plan stratégique.
3. Le Bureau a demandé au Secrétariat de préparer un document de discussion sur ce sujet qui sera examiné lors de la Réunion des Parties.

#### **I. CONTEXTE JURIDIQUE ET POLITIQUE**

4. La possibilité légale pour les États hors de la région de la CEE-ONU de devenir parties à la Convention d'Aarhus est prévue à l'article 19, paragraphe 3, de la Convention, qui stipule: «Tout État, autre que ceux visés au paragraphe 2 ci-dessus, qui est membre de l'Organisation des Nations Unies, peut adhérer à la Convention avec l'accord de la Réunion des Parties.»
5. Au fil des ans, les Parties à la Convention d'Aarhus ont exprimé leur soutien à l'adhésion à la Convention par des États hors de la région de la CEE de différentes manières:

a) Dans des déclarations successives, notamment la Déclaration de Lucques de 2002 (voir <http://www.unece.org/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.1.f.pdf>, para. 33), la Déclaration d'Almaty de 2005 (voir <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.1.f.pdf>, para. 24) et la Déclaration de Riga de 2008 (voir [http://www.unece.org/env/pp/mop3/ODS/ece\\_mp\\_pp\\_2008\\_2\\_add\\_1\\_f\\_Riga.pdf](http://www.unece.org/env/pp/mop3/ODS/ece_mp_pp_2008_2_add_1_f_Riga.pdf), para. 23);

b) Grâce à la décision II/9 de la Réunion des Parties, les Parties ont réitéré l'invitation aux États ne faisant pas partie de la CEE à adhérer à la Convention et ont souligné que «l'accord de la Réunion des Parties prévu au paragraphe 3 de l'article 19 de la Convention ne devrait pas être interprété comme ayant pour corollaire un examen de fond, par la Réunion des Parties, du système juridique national et des pratiques administratives des États concernés» ; (voir <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.13.f.pdf>, para. 1 et 2);

c) Dans le Plan stratégique pour 2009-2014, où les parties ont fixé comme objectif que «les États d'autres régions du monde exercent réellement leur droit d'adhérer à la Convention. Ces adhésions sont activement encouragées par les parties avec pour objectif d'avoir, avant fin 2011, des parties qui ne sont pas les États membres de la CEE» (voir, [http://www.unece.org/env/pp/mop3/ODS/ece\\_mp\\_pp\\_2008\\_2\\_add\\_16\\_f\\_StPl.pdf](http://www.unece.org/env/pp/mop3/ODS/ece_mp_pp_2008_2_add_16_f_StPl.pdf), objectif II.4).

6. Par ces références, il est clair qu'il y a un fort soutien en principe à l'adhésion à la Convention par les États de l'extérieur de la région de la CEE. Toutefois, peu d'attention a été accordée à la question de savoir comment les termes «dès l'accord par la Réunion des Parties» devraient être interprétés et appliqués dans la pratique, au-delà de l'accord que cela ne devrait pas être interprété comme impliquant un examen de fond par la Réunion du système juridique national et des pratiques administratives des parties potentielles de l'extérieur de la région de la CEE.

7. Le secrétariat a été interrogé par des représentants des États non membres de la CEE sur la procédure par laquelle ces États peuvent adhérer à la Convention. Ces demandes de renseignements soulignent le besoin de clarté sur cette question.

## **II. OPTIONS POUR ABORDER LA QUESTION DE L'APPROBATION PAR LA RÉUNION DES PARTIES**

8. Le processus d'adhésion à un traité international implique généralement, parfois sur une période de plusieurs années, l'approbation au niveau national du gouvernement, du parlement et du président, après quoi l'instrument d'adhésion est soumis au Dépositaire (le Secrétaire général des Nations Unies, représenté par la Section des traités du Bureau des affaires juridiques). Le libellé de l'article 19, paragraphe 3, soulève des questions sur le moment dans le processus auquel l'approbation de la Réunion devrait être recherchée et obtenue, la forme que l'agrément devrait prendre, et le niveau du gouvernement auquel l'intérêt devrait être exprimé, et avec quel degré de conviction, afin de mériter l'attention de la Réunion des Parties.

9. Si une Partie potentielle de l'extérieur de la région de la CEE venait à présenter son instrument d'adhésion au Dépositaire sans fournir la moindre preuve que la Réunion des Parties ait approuvé son adhésion, il y a un risque que le Dépositaire ne soit pas en mesure d'enregistrer l'État en tant que Partie. La reconnaissance préalable de cette possibilité pourrait être en soi un effet dissuasif pour les Parties potentielles. Ce serait probablement un risque inacceptable pour un État de passer par toutes les étapes du processus d'adhésion, sans avoir aucune certitude que son adhésion sera approuvée. Ainsi, il est logique que l'approbation devrait avoir lieu plus tôt dans la séquence des événements menant à l'adhésion.

10. D'autre part, si l'État intéressé était venu aborder la Réunion des Parties trop tôt dans le processus, cela pourrait également comporter certains risques, étant donné que même si la proposition d'adhésion avait le plein appui du gouvernement, il n'aurait pas à ce stade la certitude que l'intérêt du gouvernement recevrait l'appui nécessaire du parlement ou du président.

11. En ce qui concerne le niveau du gouvernement auquel l'intérêt pour l'adhésion est exprimée, et le degré de fermeté avec laquelle l'intérêt est exprimé, les options peuvent être classées de la moins restrictive, telles que les expressions provisoires de l'intérêt des responsables au niveau opérationnel, à la plus restrictive, à savoir une décision avérée du gouvernement. Une expression d'intérêt provisoire signée par un Ministre de l'Environnement serait une option intermédiaire.

12. Si la Réunion des Parties approuve l'adhésion par des États non membres de la CEE au cas par cas lors de ses sessions, le fait que celles-ci ont généralement lieu à des intervalles de trois ans aurait certaines implications. Dans tout pays, un processus de création d'une dynamique vers l'adhésion à un traité international dépend des responsables concernés d'être tenus informés de la situation du problème et motivés à le poursuivre. Plus le processus concerné est long, plus grande est la probabilité de changements de personnel à chacun des trois niveaux (gouvernement, parlement, présidence) avec une perte conséquente de la dynamique.

13. À ce jour, la Réunion des Parties a donné le signal, par la décision II/9, que son «accord» ne doit pas être une procédure trop lourde. Néanmoins, si les parties potentielles à la Convention doivent attendre jusqu'à trois ans après la prise d'une décision politique pour demander à adhérer, cela aurait tendance à renforcer l'idée que la Convention est réellement un instrument destinée à la région de la CEE et que les États non membres de la CEE ont en quelque sorte un statut secondaire. Cela limiterait les possibilités de la Réunion des Parties d'atteindre l'objectif du plan stratégique selon lequel « Les États d'autres régions du monde exercent réellement leur droit d'adhérer à la Convention ».

14. C'est clairement un choix politique pour les Parties sur la façon dont l'exigence d'agrément doit être interprétée. S'il existe une crainte que l'approbation obligatoire de la Réunion des Parties pourrait avoir un effet dissuasif pour les États intéressés et s'il existe une volonté de minimiser tout effet de dissuasion, diverses options sont donc disponibles. À un extrême, un amendement à la Convention pourrait être introduit, la suppression des

mots «dès l'accord de la Réunion des Parties». Cela porterait la disposition de la Convention en conformité avec les dispositions correspondantes de son Protocole, qui a été négocié après quelque cinq ans et qui ne contient aucune obligation d'approbation de la Réunion des Parties pour l'adhésion des États non membres de la CEE (Protocoles sur les Registres des Rejets et Transferts de Polluants, l'article 26 combiné avec l'article 24). Alternativement, la Réunion des Parties pourrait convenir d'introduire une procédure pour la prise de décisions entre les sessions sur les demandes d'adhésion, compte tenu de toute incidence découlant de ou pour son règlement intérieur. Fixer un seuil faible ou intermédiaire pour ce qui constitue une expression d'intérêt est suffisant pour mériter l'attention de la Réunion des Parties serait une autre façon de simplifier le processus d'approbation et de faciliter ainsi l'adhésion des États non membres de la CEE.

### **III. MANIFESTATIONS D'INTÉRÊT PAR DES ÉTATS**

15. Lors de sa session extraordinaire, la Réunion des Parties est appelée à examiner les manifestations d'intérêt en adhérant à la Convention par certains États de l'extérieur de la région de la CEE. Plusieurs représentants d'États non membres de la CEE ont fait part au Secrétariat d'un intérêt possible de leur État d'adhérer à la Convention. Dans certains cas, ces manifestations d'intérêt ont le caractère d'enquêtes préliminaires. Dans un cas, une note explicative détaillée recommandant l'adhésion à la Convention est en cours d'élaboration par le chef de l'unité des conventions à l'attention du ministre de l'Environnement. Le secrétariat a contacté les responsables concernés pour demander des éclaircissements sur la situation actuelle au sein de leur gouvernement de la proposition d'adhérer à la Convention, y compris si elle est à un point qui peut être officiellement communiqué à la Réunion des Parties, et fournira une mise à jour sur ce sujet lors de la session extraordinaire de la Réunion des Parties sinon avant.