

ENVIRONMENT FOR EUROPE
UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE
ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ
ДОВКІЛЛЯ ДЛЯ ЄВРОПИ
Kyiv, 21-23 May 2003



CINQUIÈME CONFERENCE MINISTERIELLE

UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE

KIEV, UKRAINE
21-23 Mai 2003

PRINCIPES DIRECTEURS POUR LE RENFORCEMENT DU RESPECT ET DE L'APPLICATION DES ACCORDS MULTILATÉRAUX SUR L'ENVIRONNEMENT (AME) DANS LA RÉGION DE LA CEE

soumis par

Le Comité des politiques de l'environnement de la CEE
par l'intermédiaire du Groupe de travail préparatoire spécial
composé de hauts fonctionnaires



NATIONS UNIES
COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CEP/107
20 mars 2003

ANGLAIS, FRANÇAIS ET
RUSSE

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

Cinquième conférence ministérielle
«Un environnement pour l'Europe»
Kiev, Ukraine, 21-23 mai 2003

**PRINCIPES DIRECTEURS POUR LE RENFORCEMENT DU RESPECT
ET DE L'APPLICATION DES ACCORDS MULTILATÉRAUX SUR
L'ENVIRONNEMENT (AME) DANS LA RÉGION DE LA CEE**

À sa septième session, en septembre 2000, le Comité CEE des politiques de l'environnement a décidé que seraient élaborées, dans le cadre des préparatifs de la cinquième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe», prévue à Kiev, des principes directeurs pour le respect et l'application des normes environnementales, et a chargé une équipe spéciale à composition non limitée de travailler sur cette question sous la direction des Pays-Bas. Les présents principes directeurs ont été rédigés en application de cette décision.

Introduction

1. Le renforcement de la mise en œuvre et du respect des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) de la CEE a été considéré comme une priorité essentielle. L'objectif des présents principes directeurs est donc de faire ressortir les solutions permettant de consolider ce respect et cette mise en œuvre, étant entendu que chaque accord est négocié d'une manière particulière et qu'il jouit d'un statut juridique indépendant qui lui est propre. Ils mettent également en évidence les obstacles qui pourraient entraver l'élaboration de nouveaux accords multilatéraux sur l'environnement dans la région de la CEE ainsi que les solutions possibles.

2. Pour l'élaboration des présents principes directeurs, on a pris note des Directives sur le respect et l'application des accords multilatéraux sur l'environnement qui ont été adoptées par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à sa septième session extraordinaire, en février 2002 (SS.VII/4), en faisant fond sur ce texte tout en privilégiant les éléments qui peuvent être développés dans une perspective régionale.

Portée

3. Les présents principes directeurs concernent le respect et la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement qui intéressent la région de la CEE, principalement les conventions de la CEE. Ils ciblent les ministres, les gouvernements, les organisations environnementales, les pouvoirs publics, la communauté environnementale internationale et le public, et tout spécialement ceux qui élaborent, négocient et mettent en œuvre les AME et prennent des décisions en application de ces instruments. Partie intégrante du cycle de vie politique d'un AME (voir le schéma plus loin), le respect et la mise en œuvre devraient constituer une considération importante, depuis les tout premiers stades de la conception (initiative, négociations préalables) jusqu'à la prise de décisions (négociation, signature, ratification et entrée en vigueur).

Définitions¹

4. Aux fins des présents principes directeurs:

a) Le terme «respect» désigne l'exécution, par les Parties contractantes, des obligations qui leur incombent en vertu d'un accord multilatéral sur l'environnement et de tout amendement à cet accord;

b) L'expression «mise en œuvre» s'entend notamment de l'ensemble des lois, règlements, politiques et autres mesures et initiatives que les Parties contractantes adoptent et/ou établissent pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu d'un accord multilatéral sur l'environnement et de tout amendement éventuel à cet accord;

c) L'expression «application» désigne l'éventail des procédures et des mesures appliquées par un État et par ses autorités et organismes compétents pour faire en sorte que les organisations ou les particuliers susceptibles de ne pas se conformer aux lois ou règlements nationaux relatifs à l'environnement qui mettent en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement soient amenés ou se remettent à respecter² ces lois et règlements et/ou fassent l'objet de poursuites civiles, de poursuites pénales ou de mesures administratives.

¹ La définition des notions de «respect» et de «mise en œuvre» est celle qui en est donnée dans le premier chapitre des Directives du PNUE sur le respect et l'application des accords multilatéraux sur l'environnement. Celle du terme «application» est reprise de la définition de l'expression «application effective» qui est donnée dans le deuxième chapitre des Directives du PNUE.

² La notion de respect s'entend ici du respect au niveau national, ou de la conformité aux obligations légales nationales.

Obstacles qui empêchent la mise en œuvre et le respect au niveau national

5. Les obstacles qui empêchent la mise en œuvre et le respect au niveau national d'un accord multilatéral relatif à l'environnement seraient notamment les suivants:

- a) Un manque d'intérêt politique pour leur mise en œuvre;
- b) Une faible sensibilisation des autorités chargées de la mise en œuvre aux obligations découlant de l'AME;
- c) Une capacité technique, administrative et financière insuffisante;
- d) Une coordination lacunaire entre les autorités nationales compétentes;
- e) Une méconnaissance des questions liées à la mise en œuvre;
- f) Une préparation insuffisante (en ce qui concerne, par exemple, les lois, les règlements ou la formation);
- g) L'imprécision ou l'inexactitude des données;
- h) L'absence, partielle ou totale, de surveillance et/ou d'examen de la mise en œuvre;
- i) Une mise en œuvre imprécise des règles/instruments/règlements (du fait, par exemple, de la traduction ou de l'interprétation des termes et dispositions juridiques);
- j) Une mobilisation inexistante du public;
- k) Des crédits insuffisants, des changements au niveau de la situation économique ou des coûts de mise en œuvre imprévus.

I. QUESTIONS INTERSECTORIELLES

6. Le respect et la mise en œuvre des AME peuvent être renforcés par des initiatives visant à mieux faire comprendre, et maîtriser, l'AME et son processus décisionnel ainsi que par une participation significative et informée à ceux-ci, par divers moyens, notamment:

- a) Un libellé des accords dans un langage clair et dépourvu d'ambiguïté;
- b) Une élaboration des obligations conventionnelles qui tient compte de l'engagement à respecter à l'avenir ces obligations;
- c) Des calendriers sur le long terme – l'adoption de programmes de travail à horizon mobile ou portant sur des échéances plus longues, par exemple – tenant compte des avantages d'une définition précise des questions prioritaires et d'une focalisation sur des produits et des activités;

- d) L'organisation et le déroulement des processus et des activités d'intersession de manière transparente et prévisible, compte tenu de la nécessité, pour les participants, de s'y préparer dans les délais et de façon constructive;
- e) La formulation d'un mandat et d'attributions clairs pour les organes subsidiaires, en étudiant, notamment, la manière dont ce mandat et ces attributions s'articulent;
- f) L'adoption de décisions mentionnant, de façon claire et précise, les composants nécessaires: intervenants, activités prévues ou requises, délais, produits attendus et suivi;
- g) L'échange périodique d'informations et le développement des sources d'information que sont les guides ou manuels relatifs aux conventions et les notifications émanant du secrétariat.

7. Parmi les facteurs dont il faudra tenir compte lorsqu'il s'agira d'élaborer les obligations conventionnelles, de concevoir les dispositions relatives au respect ou de mettre au point les plans nationaux de mise en œuvre, il faudra déterminer:

- a) Si l'obligation en question peut être remplie principalement par des mesures législatives, administratives, pratiques ou autres;
- b) Si le respect de l'obligation nécessite la mise à contribution d'autorités différentes (législatives, exécutives ou judiciaires);
- c) Comment le respect de l'obligation peut être indiqué ou mesuré;
- d) Si le respect de l'obligation nécessite la mise à contribution de membres particuliers du public;
- e) Si le respect de l'obligation dépend, en totalité ou en partie, de la coopération avec d'autres Parties, d'autres États ou de personnes ne relevant pas de la juridiction ou du contrôle de la Partie.

II. MISE EN ŒUVRE

8. Toutes les mesures appropriées, de caractère juridique ou autre, nécessaires pour mettre en œuvre l'accord devraient être mises en place afin de s'assurer que les Parties soient en mesure de se conformer à leurs obligations internationales au moment de l'entrée en vigueur de l'AME à leur égard.

9. Les Parties potentielles devraient, lorsqu'elles se préparent à ratifier un AME, établir un rapport explicatif dans lequel elles exposeraient les motifs de la ratification³ et proposeraient les mesures de mise en œuvre qui seraient examinées par les décideurs politiques compétents.

³ Ou d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

10. Les dispositions que les Parties devraient envisager de prendre afin de se conformer aux obligations internationales qui découlent de la mise en œuvre de l'AME sont notamment les suivantes:

- a) Examen de chaque obligation:
 - i) Avant la ratification, les autorités compétentes devraient soumettre l'AME à un examen, article par article, par des techniciens et des juristes afin de déterminer la nature et l'étendue de chaque obligation;
 - ii) Chaque obligation devrait faire l'objet d'une évaluation afin de déterminer si sa mise en œuvre nécessite une loi, une réglementation ou une formalité administrative précises déjà en place ou à prévoir;
 - iii) Lorsque les obligations sont rédigées en termes généraux, leur mise en œuvre pourrait nécessiter l'élaboration d'indicateurs;
- b) Identification de l'entité responsable de la mise en œuvre:
 - i) Il faudrait identifier le niveau gouvernemental, le ministère ou l'organisme responsable de la mise en œuvre;
 - ii) Si la mise en œuvre exige une intervention à plus d'un niveau gouvernemental, les lois et dispositions administratives requises devraient être mises en place à tous ces niveaux afin que les questions de mise en œuvre qui surgissent tout au long du cycle de vie d'un AME puissent trouver une réponse utile;
- c) Dispositions administratives:
 - i) Lorsque l'AME l'exige, il y aura lieu de désigner des autorités nationales compétentes ou des centres nationaux de liaison. Si les autorités compétentes relèvent de différents ministères, un accord devra être conclu sur la manière dont elles coopéreront pour satisfaire aux obligations;
 - ii) Les activités des différents ministères devront être coordonnées afin, entre autres, d'éviter que les textes de loi à l'étude et d'autres lois nationales n'entrent en conflit;
- d) Financement:
 - i) Un financement régulier, et en quantité suffisante, devra être alloué à la mise en œuvre de l'AME au niveau national et, notamment, à son application effective;
 - ii) Un financement régulier, et en quantité suffisante, devra être alloué afin de permettre aux pays d'acquitter leur quote-part éventuelle des coûts administratifs liés à l'administration de l'accord (par exemple les dépenses de secrétariat) ou d'apporter toute autre contribution volontaire à cette fin;

- e) Mise en application:
 - i) La capacité des structures de mise en application existantes de jouer leur rôle face aux exigences nouvelles devrait être évaluée;
 - ii) Le personnel chargé de l'application devrait être notifié du rôle qu'il est appelé à jouer pour assurer la conformité aux nouvelles exigences et formé à cet effet;
 - iii) Le personnel chargé de l'application devrait disposer des outils de mise à exécution nécessaires, conformément aux toutes dernières innovations dans ce domaine; à cette fin, il faudra mettre pleinement à profit les mécanismes de mise en application existants que sont le Réseau de l'Union européenne pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement (IMPEL), le Réseau des États nouvellement indépendants pour le respect et l'application des normes environnementales (NISECEN), le Réseau international pour le respect et l'application des normes environnementales (INECE) et le Réseau réglementaire des Balkans pour le respect et la mise en application (BERCEN);
- f) Consultation et éducation du public:
 - i) Le public, y compris les groupes de défense de l'environnement, la communauté organisée et les autres parties prenantes devraient être consultés lors de l'élaboration des nouvelles dispositions législatives ou réglementaires de mise en œuvre;
 - ii) Il faudrait entreprendre des efforts d'éducation du public afin d'engager celui-ci, ainsi que la communauté organisée, à observer les nouveaux textes législatifs ou réglementaires;
- g) Activités postérieures à la ratification: surveillance continue de la mise en œuvre:
 - i) Un plan de surveillance de la mise en œuvre de l'AME devrait être élaboré;
 - ii) On pourrait mettre en place des mécanismes internes d'évaluation périodique du plan de mise en œuvre et d'élimination de tout obstacle qui pourrait s'y opposer;
 - iii) Les autorités responsables de la mise en œuvre de l'AME devraient rester en rapport constant avec les responsables des choix qui, dans le cadre de négociations internationales, pourraient avoir des retombées sur la mise en œuvre et le respect de l'AME.

11. Les pays devraient élaborer un plan d'élimination de tout obstacle à la mise en œuvre qui pourrait être mis en évidence et, si nécessaire, évaluer leurs besoins en matière de renforcement des capacités ou d'assistance technique et financière. Ces obstacles ou besoins pourraient peser sur la capacité des pays:

a) D'élaborer, de promulguer ou de mettre en application les dispositions législatives et réglementaires, normes, licences ou autorisations de caractère national qui permettent la mise en œuvre des dispositions de l'accord;

b) De fournir et de communiquer des données, notamment dans le cadre du système de notification;

c) D'adopter et de mettre en œuvre les politiques, stratégies ou mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions de l'accord.

12. Avant de ratifier un AME, les gouvernements des pays qui estiment avoir besoin d'une assistance financière pourraient demander aux sources de financement internationales de les aider à s'acquitter des obligations découlant de l'accord.

13. La mise en œuvre précoce, c'est-à-dire avant leur entrée en vigueur, des accords multilatéraux sur l'environnement devrait être encouragée.

III. RESPECT DES DISPOSITIONS

14. Étant donné la nature et l'autorité des AME, il y aurait peut-être lieu d'envisager de mettre en place des mécanismes ou des procédures officiels d'examen du respect, par les Parties, des obligations énoncées dans l'accord.

15. S'il est décidé de mettre en place de tels mécanismes ou procédures, on étudiera les caractéristiques courantes ci-après:

- a) Objectif(s);
- b) Taille et composition de tout comité créé;
- c) Fonctions et mandat;
- d) Entités habilitées à soulever des questions de respect lors de la procédure;
- e) Mesures potentielles;
- f) Sources d'information;
- g) Garanties de procédure.

IV. NOTIFICATION

Objectifs et importance de la notification

16. Les AME renferment pour la plupart des dispositions précises faisant obligation aux Parties de communiquer périodiquement des informations aux organes chargés de l'application de l'accord ou au secrétariat. Une notification appropriée contribue pour beaucoup au bon fonctionnement d'un AME. Elle remplit des fonctions multiples:

- a) Elle constitue une ressource importante pour l'évaluation de l'efficacité d'un AME;
- b) Elle est un moyen de mettre en commun l'information entre les Parties;
- c) Elle constitue une ressource importante pour l'examen du respect, par les Parties, des obligations qu'elles ont contractées en vertu de l'AME;
- d) Elle permet d'informer le grand public;
- e) Elle offre aux organes intéressés un tableau général des grandes tendances de la mise en œuvre de l'AME.

Le processus de notification

17. La fréquence de la notification devrait être optimale et réaliste pour que l'information la plus pertinente et la plus utile soit fournie, conformément aux fonctions énoncées ci-dessus, et ce de façon ponctuelle et systématique afin d'alléger la charge de travail qui incombe aux Parties et au secrétariat de l'accord.

18. Les délais de notification seront fixés compte tenu de la fréquence à laquelle les données deviennent disponibles au niveau national et du calendrier des réunions internationales prévues pour les examiner.

19. Il serait utile d'harmoniser les différents systèmes de notification. Lorsque cela est possible, et conformément aux dispositions de l'AME concerné, les définitions, méthodologies et modes de collecte des données devraient être harmonisés afin que les Parties puissent communiquer des données au secrétariat des différents instruments (conventions et protocoles) en utilisant les mêmes ensembles de données de base.

20. Les rapports nationaux pourraient informer, notamment, sur:

- a) Les mesures législatives ou administratives prises pour mettre en œuvre les dispositions de l'accord;
- b) Les mesures prises pour coopérer aux activités destinées à favoriser l'octroi d'une assistance technique et financière;
- c) Les mesures prises pour mettre en place une infrastructure ou des institutions nationales permettant une mise en œuvre efficace de l'AME, ou pour renforcer celles qui existent déjà.

21. Les questionnaires se sont révélés utiles en tant qu'instruments de notification. Les questions à poser devront être:

- a) Claires, précises et dépourvues d'ambiguïté;
- b) Liées aux obligations énoncées dans l'accord afin de faciliter, entre autres, l'examen du respect.

Le questionnaire devra être structuré de façon à donner aux Parties la possibilité de communiquer des données sur toute question intéressant la mise en œuvre de l'accord qui n'aurait pas été abordée dans les questions.

22. Pour faire en sorte que les informations obtenues soient comparables, en quantité et en qualité, il est recommandé:

a) D'utiliser des renvois et des notes explicatives afin de donner des indications quant au degré de détail requis dans les réponses aux questions ouvertes;

b) D'indiquer à la suite des questions des réponses possibles afin que les Parties puissent indiquer si l'affirmation s'applique à elles ou non.

23. Pour faciliter la notification, il est recommandé d'utiliser:

a) Des formats électroniques qui permettent l'accès aux questionnaires par l'Internet;

b) Des questionnaires préalablement remplis dans lesquels il serait demandé aux Parties de confirmer l'exactitude des informations reprises de communications nationales antérieures ou d'actualiser celles-ci;

c) Des exemples ou d'autres indications, y compris des liens Internet vers des informations plus détaillées, concernant le type de réponse recherché;

d) Une présentation conviviale; et

e) Une question finale invitant le répondant à faire part de ses observations, suggestions et recommandations au sujet des moyens d'améliorer le questionnaire.

24. Pour favoriser le contrôle de la qualité des données soumises et leur validation:

a) Les informations communiquées devraient être accessibles au public sur un site Web, sauf s'il existe des motifs précis d'en préserver le caractère confidentiel;

b) Au besoin, on pourrait mettre en place, et utiliser, des organismes spécialisés ou des mécanismes précis afin de valider les informations communiquées, particulièrement les données techniques.

25. Les organes chargés de suivre l'application des accords devraient veiller à ce que les informations ainsi communiquées soient rassemblées et distribuées comme il se doit, notamment sous un format convivial.

V. QUESTIONS D'ORGANISATION

26. La question du financement du fonctionnement des AME devrait être étudiée au stade de la négociation. Deux chapitres exigent un financement différent:

a) Les activités du secrétariat;

- b) L'exécution du programme de travail.

On recherchera une solution adaptée à chaque AME.

27. Trois types de mécanismes de financement sont utilisés pour les conventions et protocoles de la CEE sur l'environnement:

- a) Les contributions obligatoires, complétées par des contributions volontaires (c'est le cas du financement du Protocole EMEP à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance);

- b) La création d'un fonds d'affectation spéciale et des contributions volontaires (ce mécanisme est utilisé par la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, la Convention d'Espoo, la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels et la Convention d'Aarhus;

- c) La mise en place d'un plan de travail et la désignation, pour chaque activité, d'un pays chef de file qui prend en charge les dépenses connexes (c'est le cas de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux).

28. Chacun de ces trois mécanismes comporte des avantages et des inconvénients. Sources de financement stables et prévisibles, les mécanismes de financement obligatoire procurent théoriquement 100 % des ressources requises, mais ils sont difficiles à négocier pour deux raisons: parce qu'ils sont contraignants et parce que, du fait de leur législation nationale, certains pays ne sont pas toujours autorisés à conclure des traités internationaux qui exigent un financement obligatoire. Le financement au moyen de contributions volontaires versées sur un fonds d'affectation spéciale est un mécanisme plus souple mais il s'avère, à l'usage, que les ressources budgétaires qui sont déterminées par les réunions des Parties ne sont jamais procurées en totalité. Le financement par des contributions volontaires peut entraîner l'application de barèmes des contributions, y compris celui qui est pratiqué par l'ONU, ou d'une approche «par parts»⁴. La mise en place d'un plan de travail et la désignation d'un pays chef de file pour l'exécution d'activités précises simplifie le travail du secrétariat, mais soulève la question du financement des activités pour lesquelles il n'existe pas de pays chef de file.

⁴ Dans l'approche «par parts», le budget des activités est divisé en un nombre égal de parts et les Parties, les Signataires et d'autres entités sont invités à apporter une contribution d'un montant correspondant à une ou plusieurs parts ou parties d'une part. C'est cette solution qu'il est proposé d'adopter pour la Convention d'Aarhus.

Cycle de vie politique d'un AME

