

Distr.
GENERALE

UNEP/CBD/IC/1/5
12 août 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE INTERGOUVERNEMENTAL POUR LA
CONVENTION SUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE

Première session
Genève, 11-15 octobre 1993

DEVELOPPEMENT DES REGIMES JURIDIQUES DANS LE CADRE
DES TRAITES MULTILATERAUX

Note du Secrétariat

I. INTRODUCTION

1. La présente note a pour objet de donner au Comité des avis sur les différentes solutions possibles qui s'offrent à la Conférence des Parties pour développer les régimes juridiques au titre de la Convention. Elle indique les méthodes générales qui permettent de développer les régimes juridiques en vertu de traités multilatéraux, en indiquant les effets juridiques, les avantages et les inconvénients de ces différentes méthodes, et en donnant des exemples de leur utilisation.

II. METHODES POUR LE DEVELOPPEMENT DE REGIMES JURIDIQUES
EN VERTU DE TRAITES INTERNATIONAUX

A. *Amendement*

1. *Procédure*

2. La procédure d'amendement communément prévue dans les traités récemment conclus exige que la Partie, ou les Parties, qui souhaite amender un traité, soumette le texte de l'amendement proposé à toutes les autres Parties dans un certain délai précédant la réunion des Parties qui doit l'examiner¹.

¹ La Partie, ou les Parties, qui proposent l'amendement en communiquent généralement le texte aux autres Parties par l'intermédiaire du Secrétariat. Voir Convention sur la diversité biologique, article 29, Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, de 1989, article 17, et Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, de 1985, article 9 (demandant que le texte des amendements soit communiqué aux Parties au moins six mois avant que ne commence la Réunion de la Conférence des Parties); voir aussi la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), Washington D.C. 1973, article XVII (qui ne demande aux Parties que 90 jours de notification préalable).

L'amendement est adopté par consensus, ou par un vote à la majorité, le cas échéant², et entre en vigueur dès que se trouvent remplies les conditions de ratification prévues dans le traité considéré³.

2. Effet juridique

3. Les amendements n'ont un caractère obligatoire que pour celles des Parties qui les ont ratifiés, acceptés ou approuvés⁴. De plus, comme pour tout autre instrument juridique, l'efficacité d'un amendement est limitée par l'aptitude des Parties à en assurer le respect.

3. Avantages et inconvénients

4. Un inconvénient est que le temps nécessaire à l'élaboration, l'adoption et la ratification d'un amendement peut être long. Les tentatives faites jusqu'ici pour abrégier la procédure d'amendement n'ont guère été couronnées de succès⁵.

5. Un autre inconvénient lié à l'existence d'amendements est le risque d'instaurer différents régimes juridiques entre les Parties au même traité, puisque la plupart des traités prévoient que seules les Parties qui ont ratifié un amendement donné sont tenues d'en respecter les dispositions⁶. Celles qui ne l'ont pas ratifié ne sont tenues de respecter que le texte d'origine. Ceci crée parfois des difficultés au niveau de l'application pratique des textes.

² Voir Convention sur la diversité biologique, article 29 (3) (où il est dit que tous les efforts doivent être faits pour parvenir à un consensus et que, à défaut, les amendements sont adoptés par un vote à la majorité des deux tiers); la CITES, article XVII, (1) (exigeant un vote à la majorité des deux tiers); la Convention de Bâle, article XVII (3) et la Convention de Vienne, article 9 (3) (encourageant l'adoption des amendements par consensus et exigeant, à défaut, l'adoption par un vote à la majorité des deux tiers).

³ Voir Convention sur la diversité biologique, article 29 (5) (entrée en vigueur 90 jours après ratification par les trois quarts des Parties); CITES, article XVII (3) (entrée en vigueur 60 jours après ratification par les deux tiers des Parties; Convention de Bâle, article XVII (5) (entrée en vigueur 90 jours après ratification par les trois quarts des Parties; Convention de Vienne, article 9 (5) (entrée en vigueur 90 jours après ratification par les trois quarts des Parties).

⁴ Voir, par exemple, la Convention sur la diversité biologique, article 29 (4) (disant que les amendements "entrent en vigueur pour les Parties les ayant acceptés" ou "à l'égard de toute autre Partie" après le dépôt par cette Partie de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation des amendements."

⁵ C'est ainsi qu'une formule qui aurait permis d'accélérer la procédure d'amendement pour le Protocole de Montréal a été rejetée pour la troisième réunion du Groupe de travail spécial d'experts juridiques sur le non respect des dispositions du Protocole de Montréal. Dans son rapport, le Groupe déclarait : "Des mesures visant à accélérer la procédure d'amendement [ne sont pas] praticables dans l'état actuel des communications" (UNEP/OzL.Pro/WG./3/3/3, par. 47). Les experts analysaient la procédure d'amendement prévue dans le cadre de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone. On notera que des traités sur l'environnement récemment conclus - la Convention sur le changement climatique et la Convention sur la diversité biologique - ne s'écartent guère de la procédure habituelle et prévoit une procédure analogue, quant au fond, à la procédure prévue dans la Convention de Vienne.

⁶ On notera, toutefois, que l'instauration de différents régimes dans le cadre d'un même traité est un fait courant en droit international.

6. L'avantage des amendements est qu'ils apportent une modification juridiquement obligatoire au texte du traité. La nouvelle interprétation ou la nouvelle obligation qui en résulte apparaît dans les dispositions opérationnelles du traité.

B. *Adoption de protocoles*

1. *Procédure*

7. Dans le présent contexte, le terme "protocole" s'applique généralement à un traité modifiant ou complétant un autre traité. La procédure habituelle exige que le texte du protocole proposé soit présenté dans un certain délai précédant la réunion des Parties qui doit l'examiner. Le protocole proposé doit ensuite passer par une procédure analogue en beaucoup de points à celle qui régit l'adoption et la ratification du traité lui-même⁷.

2. *Effet juridique*

8. Un protocole ne lie que les Parties qui l'ont ratifié, accepté, ou approuvé.

3. *Avantages et inconvénients*

9. Un protocole a pour avantage de permettre aux Parties de développer d'importantes questions abordées dans le traité, et d'avoir sur ses Parties le même effet juridique que le traité lui-même. Tout protocole, étant aussi un traité, présente en outre l'avantage de pouvoir servir à traiter de manière approfondie une question précise qui a besoin d'être élaborée. Ainsi, le Protocole de Montréal donne toute latitude pour mettre en place des stratégies à court terme et à long terme visant à réglementer, à l'échelle mondiale, la production, les émissions et les utilisations des chlorofluorocarbones (CFC) et d'autres substances qui appauvrissent la couche d'ozone, et d'évaluer les recherches scientifiques et économiques ainsi que la situation des pays en développement⁸.

10. La négociation d'un protocole présente, toutefois, les mêmes difficultés que la négociation d'un traité. La principale est le temps, souvent très long, exigé par les négociations. Le texte d'un protocole, tout comme celui d'un traité, doit être rédigé, puis négocié, avant d'être adopté. Après son adoption, le protocole fait l'objet d'une procédure de ratification souvent longue. En outre, un protocole ne lie que les Parties qui l'ont ratifié, accepté, ou approuvé⁹. Par conséquent, le traité demeure inchangé pour celles des Parties qui ne sont pas Parties au Protocole.

C. *Annexes*

1. *Procédure*

11. Une annexe est un instrument adjoint à une convention ou à un protocole, qui fait partie intégrante du document d'origine¹⁰.

⁷ Voir Convention sur la diversité biologique, article 29; Convention de Bâle, article 17; Convention de Vienne, article 9.

⁸ Convention de Vienne, résolution 2 (1).

⁹ L'article 32 de la Convention sur la diversité biologique stipule qu'aucun Etat ne peut devenir Partie à un protocole à la Convention à moins qu'il ne soit Partie à cette dernière; toutefois, une Partie à la Convention n'est pas tenue de devenir Partie à aucun protocole adopté par la suite.

¹⁰ Voir Convention sur la diversité biologique, article 30; Convention de Bâle, article 18; Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, article 10.

2. Effet juridique

12. En règle générale, les annexes lient toutes les Parties au traité à l'exception de celles qui déposent une objection dans un certain délai suivant la réception de la notification les informant que l'annexe a été adoptée¹¹.

3. Avantages et inconvénients

13. Les annexes sont un moyen utile pour développer un régime juridique dans le cadre d'un traité, mais qui a néanmoins ses limites. Les annexes sont utilisées pour mettre à jour les renseignements consignés dans un traité et ainsi ne concernent, en règle générale, que des questions de procédure, des questions d'ordre scientifique et technique, ou des questions administratives¹². La procédure d'adoption ou d'amendement d'annexes permet donc d'éviter la lenteur des processus de ratification. Une annexe est généralement amendée en suivant la même procédure que pour un traité ou ses protocoles¹³, mais parce qu'aucune ratification n'est requise, la procédure prend moins de temps.

14. Un autre avantage des annexes est qu'elles entrent généralement en vigueur automatiquement pour toutes les Parties dès notification de leur adoption, sauf pour les Etats qui déposent une objection dans un délai prescrit¹⁴.

15. La portée généralement restreinte des annexes limite la possibilité de les utiliser pour apporter des modifications de fond et, de ce fait, elles ne sont peut-être pas aussi utiles que d'autres méthodes de développement de régimes juridiques.

D. Les résolutions

1. Procédure

16. Une résolution est l'expression de la détermination, de la volonté ou de l'opinion des Parties à un traité, souvent adoptée par consensus lors de l'une de leur réunion.

2. Effet juridique

17. Les résolutions n'ont pas, techniquement, force exécutoire. Toutefois, les résolutions que les Parties ont adoptées par consensus ont, dans une large mesure, cette force exécutoire¹⁵.

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ Voir Convention sur la diversité biologique, article 29.

¹⁴ Voir Convention sur la diversité biologique, article 30, par. 2 c); Convention de Bâle, article 18 (3); Convention de Vienne, article 10 (2 c).

¹⁵ Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ont un effet analogue. Lorsqu'elles sont adoptées par consensus, les résolutions de l'Assemblée générale peuvent, dans la plupart des cas, être considérées comme des décisions contraignantes.

3. Avantages et inconvénients

18. L'avantage des résolutions est qu'elles constituent un moyen à la fois souple et rapide de faire progresser l'application d'un traité. L'adoption d'une résolution ne nécessite aucun amendement ni annexe, et aucune procédure de ratification n'est nécessaire. En outre, ce procédé peut soulever moins de contestations que d'autres car, lorsqu'une résolution est adoptée, il n'est pas demandé aux Parties de souscrire à un texte qui, officiellement, les lie.

19. Inversement, parce que les résolutions n'ont pas force exécutoire, elles ne sont efficaces qu'aussi longtemps que le consensus d'où elles procèdent est ferme et durable.

20. Les résolutions ont joué un rôle important dans l'application de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Reconnaisant l'efficacité que pouvait revêtir le recours à des résolutions, la Conférence des Parties à la CITES a inclus dans la Convention des dispositions prévoyant l'établissement d'une procédure permettant l'adoption de résolutions qui, bien que n'ayant pas force exécutoire, opèrent cependant avec le même effet¹⁶. Au 31 mars 1992, la Conférence des Parties s'était réunie neuf fois et avait adopté plus de 165 résolutions¹⁷.

E. Déclarations et interprétations

1. Procédure

21. Lors de la signature, ou du dépôt d'un instrument de ratification, l'Etat considéré peut adjoindre une déclaration dans laquelle il fait connaître sa position sur une question particulière ou explique comment il interprète telle ou telle partie du texte.

2. Effet juridique

22. Les déclarations et les interprétations faites par une Partie ne lient pas les autres Parties. L'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹⁸ dispose qu'un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. L'article 32 de la Convention dispose qu'il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquels le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée à l'article 31 : a) laisse le sens ambigu ou obscur; ou b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

¹⁶ L'Article XI (3) de la CITES donne à la Conférence des Parties le pouvoir de faire, le cas échéant, "des recommandations visant à améliorer l'application de la [présente] Convention." C'est sur cette base que la Conférence des Parties a adopté la résolution 4.6, où il est stipulé que le texte de tout projet de résolution doit être soumis au Secrétariat 150 jours avant la réunion de la Conférence des Parties, à moins que des circonstances exceptionnelles justifient qu'il en soit autrement. La Conférence des Parties a aussi adopté un nouveau règlement intérieur qui permet l'adoption de résolutions au vote à la majorité simple. Voir Willem Wijnstekers, *The Evolution of CITES*, Troisième édition, 1992, 155-6.

¹⁷ Voir Wijnstekers, note 16 ci-dessus, 155, où sont examinées les décisions de la Conférence des Parties de la CITES relatives aux résolutions concernant la Convention.

¹⁸ Nations Unies, *Recueil de traités*, vol. 1155, No. 18232, page 331.

3. *Avantages et inconvénients*

23. Parce qu'elles revêtent un caractère unilatéral, les déclarations et les interprétations peuvent facilement être adjointes à la Convention et non pas à être adoptées ou à faire l'objet d'un processus de ratification. Leur principal avantage réside peut-être dans le fait qu'elles permettent aux Etats de moduler leur position pour qu'un meilleur accueil soit réservé au traité. Toutefois, du fait que les déclarations et interprétations ne lient pas les Parties et revêtent généralement un caractère unilatéral, elles ne constituent peut-être pas le meilleur moyen d'améliorer l'application d'un traité au plan international.

F. *Réserves*¹⁹

1. *Procédure*

24. Selon la définition qu'en donne la Convention de Vienne sur le droit des traités, une réserve est une déclaration unilatérale par laquelle un Etat "vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat" (par. 1 d) de l'article 2).

2. *Effet juridique*

25. Une réserve peut modifier l'effet juridique des dispositions visées pour ce qui est de leur application à l'Etat qui l'a faite, tant qu'elle ne va pas à l'encontre de l'objet ou du but de la Convention.

3. *Avantages et inconvénients*

26. L'avantage des réserves est qu'elles permettent une plus grande participation au régime des traités. Elles ont pour inconvénient de créer des obligations juridiques différentes entre les Parties, pouvant ainsi gêner l'application du traité.

III. LES TRAITES AVANT LEUR ENTREE EN VIGUEUR

27. En vertu de l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les Etats signataires doivent s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur.

28. Les gouvernements ne sont pas cependant contraints à la passivité. Lors de l'adoption d'un traité, les Etats peuvent adopter des résolutions visant à les guider, ainsi que les organisations compétentes, avant que le traité n'entre en vigueur. Souvent, les Etats signataires adoptent des résolutions permettant de prendre des mesures pendant la période qui suit la signature et qui précède l'entrée en vigueur du traité.

29. Les résolutions adoptées lors de l'adoption du traité peuvent prévoir la création de groupes de travail spéciaux, de groupes d'experts, ou d'organes intergouvernementaux, pour conserver l'impulsion première et préparer la première réunion des Parties. Bien que n'étant pas habilités à prendre de décisions ayant force obligatoire, ces organes peuvent avoir le pouvoir de faire des propositions et des recommandations à la première réunion des Parties, qui est l'organe directeur investi de l'autorité juridique nécessaire pour prendre des décisions contraignantes.

¹⁹ On constate, dans les traités récemment conclus dans le domaine de l'environnement, une tendance à ne pas autoriser de réserves.

30. De plus, grâce à ce type de résolution, les gouvernements peuvent demander que des mesures soient prises avant que la Convention n'entre en vigueur. Ainsi, la résolution 2 de la Conférence pour l'adoption du texte convenu de la Convention sur la diversité biologique prévoit des mesures concernant un certain nombre de questions revêtant une importance particulière. C'est aussi par le biais de cette procédure qu'a été créé le Comité intergouvernemental pour la Convention sur la diversité biologique²⁰. Bien que le Comité ne soit pas habilité à prendre des décisions ayant force obligatoire, la résolution le prie d'examiner toute une série de questions²¹.

²⁰ Par le paragraphe 2 de sa résolution, la Conférence a invité le Conseil d'administration du PNUE à prier le Directeur exécutif de convoquer des réunions d'un comité intergouvernemental pour la Convention sur la diversité biologique à compter de 1993.

²¹ Le Comité doit examiner, entre autres, d'"autres préparatifs en vue de la première Réunion de la Conférence des Parties à la Convention" (par. 2 i) de la résolution 2 de l'Acte final de Nairobi).