



CONVENTION SUR LES ESPÈCES MIGRATRICES

Distribution: Générale

PNUE/CMS/COP11/Doc.18.3/Rev.1
2 octobre 2014

Français
Original: Anglais

11^e SESSION DE LA CONFÉRENCE DES PARTIES
Quito, Équateur, 4-9 novembre 2014
Point 18.3 de l'ordre du jour

AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA CONVENTION PAR LE BIAIS D'UN PROCESSUS D'EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE

Résumé :

Alors que la plupart des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) disposent d'un processus d'examen du respect et de la mise en œuvre des accords, la Convention sur les espèces migratrices n'en a pas. Pour initier une discussion concernant le développement d'un tel processus au sein de la Convention, ce document résume les procédés utilisés par les AME et autres accords pertinents pour renforcer la mise en œuvre et le respect des accords.

La Conférence des Parties est invitée à examiner pour adoption le projet de résolution inclus dans l'annexe, qui établit un processus pour l'élaboration d'un processus d'examen de la Convention.

Ce document a été révisé uniquement pour indiquer que, dans le troisième paragraphe du préambule du projet de résolution, l'Accord sur la Conservation des Cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et de la zone Atlantique adjacente (ACCOBAMS) a également un processus d'examen de l'efficacité des mesures de mise en œuvre.

AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA CONVENTION PAR LE BIAIS D'UN PROCESSUS D'EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE

(Préparé par le Secrétariat PNUE/CMS)

Portée et but du présent document

1. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (2002) a identifié « le renforcement du respect des accords multilatéraux sur l'environnement (...) comme une question essentielle ». Bien que la plupart des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) disposent d'un processus d'examen du respect et de la mise en œuvre des accords, la Convention sur les espèces migratrices ne dispose pas d'une telle procédure. Étant donné le besoin inhérent de coopération et d'action concertée entre tous les États de l'aire de répartition des espèces migratrices, pour assurer la conservation et la gestion efficace de ces espèces, la Convention pourrait tirer parti d'un processus visant à faciliter la mise en œuvre et à fournir un appui aux Parties qui rencontrent des difficultés dans l'application de la Convention. Pour ouvrir un débat sur l'élaboration d'un tel processus au titre de la Convention, le présent document résume les processus utilisés par les AME et d'autres accords pertinents afin d'améliorer la mise en œuvre et le respect des accords.

Un aperçu des mécanismes de respect d'autres accords

2. Les AME et d'autres accords ont mis en place toute une gamme de processus visant à traiter les questions de mise en œuvre et de respect. Le présent document résume cinq types de processus, souvent appelés « mécanismes de respect ». La plupart des AME ont adopté un seul type de mécanisme de respect. Ces processus, cependant, ne s'excluent pas forcément mutuellement. Le Protocole de Kyoto, par exemple, dispose d'un mécanisme de respect de ses dispositions qui conjugue les deux premiers processus décrits ci-dessous.

L'approche fondée sur « la carotte et le bâton »

3. Dans le cadre du premier type de processus, un organe chargé de l'application examine les questions de non-respect et recommande certaines mesures pour aider la Partie contrevenante à respecter ses engagements, en envoyant par exemple une mission pour aider la Partie à mettre en place une législation adéquate qui applique l'accord en question. Si la situation de non-respect se poursuit, l'organe chargé de l'application peut alors adresser une mise en garde formelle ou recommander la suspension d'avantages.

4. Ces processus sont engagés lorsque des questions de non-respect des dispositions de l'accord sont portées à l'attention des Parties ou du secrétariat de l'accord. Selon l'accord considéré, une Partie peut se signaler elle-même, ou une autre Partie ou le Secrétariat peut soulever une question de non-respect. Dans tous les cas, un sous-ensemble de Parties entend les points de vue des Parties, y compris de la Partie qui serait dans une situation de non-respect, puis détermine quelles mesures devraient être prises pour renforcer l'application de l'accord considéré. Généralement, des efforts substantiels sont déployés pour aider la Partie à respecter ses engagements, en utilisant des méthodes de facilitation. C'est seulement en dernier ressort que les Parties recommandent des mesures punitives, telles que des sanctions commerciales.

5. Dans le cadre de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), le Comité permanent, qui est constitué d'un sous-ensemble de 19 Parties, traite des questions non-respect. Les questions de non-respect sont portées à l'attention du Comité permanent par les Parties ou, plus souvent, par le Secrétariat. Les questions de non-respect couvrent un grand nombre de manquements, tels que l'absence de communication de rapports, l'absence de mise en place d'une législation adéquate venant appliquer l'accord, l'absence de mise en œuvre des dispositions de la CITES concernant des espèces particulières, et d'autres questions encore. Voir la Résolution Conf.14.3 de la CITES, *Procédures CITES pour le respect de la Convention*.

6. Généralement dans le cadre de la CITES, le Secrétariat est le premier à prendre connaissance des questions de non-respect. A ce moment-là, le Secrétariat évalue et communique à la Partie concernée des informations sur le non-respect de la Convention par cette Partie. Le Secrétariat conseille et aide également la Partie à s'acquitter de ses obligations au titre de la Convention et formule des recommandations pour parvenir à une situation de respect.

7. Si la question ne peut pas être résolue par le Secrétariat, alors le Secrétariat saisit le Comité permanent. Le Comité permanent évalue la question de non-respect et, s'il décide qu'un pays se trouve dans une situation de non-respect, il peut recommander une ou plusieurs mesures ci-après :

- a) Conseiller la Partie concernée, l'informer et lui offrir une assistance appropriée et tout autre renforcement de ses capacités;
- b) Demander un rapport spécial à la Partie concernée;
- c) Adresser par écrit une mise en garde en demandant une réponse et en offrant une assistance;
- d) Recommander à la Partie concernée d'entreprendre des actions spécifiques de renforcement des capacités;
- e) Assurer une assistance, une évaluation technique et une mission de vérification dans le pays à l'invitation de la Partie concernée;
- f) Faire envoyer par le Secrétariat une notification à toutes les Parties les informant que des questions de respect de la Convention ont été portées à l'attention d'une Partie et que, jusqu'à présent, celle-ci n'a pas donné de réponse satisfaisante ni entrepris d'action satisfaisante;
- g) Adresser une mise en garde à la Partie concernée en lui indiquant qu'elle ne respecte pas la Convention – pour ce qui est, par exemple, de ses rapports nationaux et/ou du projet sur les législations nationales;
- h) Demander à la Partie concernée de soumettre au Comité permanent un plan d'action en vue du respect de la Convention, indiquant les mesures appropriées, un calendrier pour les mener à bien, et les moyens d'évaluer leur réalisation satisfaisante.

8. Si la question de respect de la Convention demeure non résolue et persiste, et que la Partie ne montre aucune intention d'assurer le respect de ses obligations, alors le Comité permanent peut recommander que les Parties suspendent le commerce avec la Partie contrevenante de spécimens d'espèces inscrites aux annexes de la CITES.

9. Dans le cadre du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, le Comité d'application, qui est constitué d'un sous-ensemble de dix Parties, traite des questions non-respect qui sont portées à son attention par la Partie contrevenante, ou

par une autre Partie, ou par le Secrétariat. Le Comité d'application peut faire les recommandations ci-après :

- a) Fournir une assistance appropriée, notamment pour la collecte et la communication des données, une assistance technique, un transfert de technologie et une assistance financière, un transfert de renseignements et une formation;
- b) Adresser une mise en garde;
- c) Suspendre, conformément aux dispositions du droit international applicable à la suspension des effets d'un traité, de droits et de privilèges spécifiques découlant du Protocole, pour une durée limitée ou illimitée, notamment ceux concernant la rationalisation industrielle, la production, la consommation, les échanges, le transfert de technologie, les mécanismes de financement et les arrangements institutionnels.

10. Le Comité d'application du Protocole de Montréal recommande, dans un premier temps, de fournir un appui en matière de renforcement des capacités à la Partie contrevenante qui n'a pas, par exemple, communiqué de données sur sa production ou sa consommation de substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Si la Partie ne communique pas les données concernées, alors le Comité d'application peut recommander qu'un pays en développement Partie n'ait plus accès aux financements du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal. Les Parties peuvent aussi se voir refuser la possibilité de commercialiser des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. *Voir* le Protocole de Montréal, Annexe IV, *Procédure applicable en cas de non-respect*.

11. Les observateurs ont signalé que les mécanismes de respect des dispositions de la CITES et du Protocole de Montréal ont été efficaces dans certains cas, et moins efficaces dans d'autres cas. S'agissant du Protocole de Montréal, Victor (1998) a indiqué que le Comité d'application a appliqué le plus souvent une approche de facilitation, mais qu'« il a été efficace dans les cas de non-respect les plus difficiles, uniquement parce qu'il a accès à des outils de conditionnalité un peu plus 'durs' », tels que la perte de financements provenant du Fonds multilatéral. Reeve (2002) a souligné que le régime applicable en cas de non-respect de la CITES « a été remarquablement efficace à l'encontre des pays indifférents qui ont de gros problèmes de mise en œuvre », mais qu'il a été moins efficace en ce qui concerne l'absence de communication des rapports annuels.

L'approche fondée sur la carotte uniquement

12. Le deuxième type de processus est très semblable au premier, mais il se distingue de celui-ci en excluant le recours à des mesures punitives, telles que des sanctions commerciales. La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination fournit un bon exemple d'un tel processus. Les Parties à la Convention de Bâle ont mis en place le Comité chargé d'administrer le Mécanisme visant à favoriser l'exécution et le respect des obligations. Le Comité se compose de 15 membres nommés par les Parties, qui siègent à titre personnel. Les membres du Comité ne doivent pas nécessairement travailler pour le gouvernement. La décision qui a mis en place le Comité prévoit spécifiquement que le mécanisme de respect « est non contentieux, transparent, performant, à caractère préventif, simple, souple, non contraignant et destiné à aider les Parties à mettre en œuvre les dispositions de la Convention de Bâle ». *Voir* la décision BC-10/11 de la Convention de Bâle. En conséquence, le Comité peut seulement recommander des mesures, telles qu'un appui en matière de renforcement des capacités, pour faciliter le respect

de la Convention. Au total, le mécanisme de respect de la Convention de Bâle a examiné dix communications portant sur l'absence de respect des obligations concernant l'établissement de rapports. A ce jour, il ne semble pas que le mécanisme de respect de la Convention de Bâle ait permis d'améliorer de manière substantielle le respect des obligations concernant l'établissement de rapports.

13. Outre l'examen des communications spécifiques concernant des cas de non-respect, le Comité chargé du respect de la Convention de Bâle est compétent également pour examiner plus généralement les questions de mise en œuvre, afin d'aider les Parties à s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention. Ces questions, telles que précisées par les Parties, incluent d'assurer la gestion et l'élimination écologiquement rationnelles des déchets dangereux et d'autres déchets; la définition et la mise en place de moyens permettant de détecter et d'éliminer le trafic illicite, y compris par voie d'enquêtes, d'échantillonnages et de tests; et la surveillance, l'évaluation et la facilitation des rapports. Lorsque le Comité parvient à une conclusion ou formule une recommandation, il rend compte de ses résultats à la Conférence des Parties. Si besoin, le Comité peut faire des suggestions également concernant des travaux supplémentaires qui seront peut-être nécessaires pour résoudre des questions générales liées au respect et à la mise en œuvre.

L'approche fondée sur l'efficacité

14. Le troisième type de processus est axé sur l'efficacité des mesures prises par une Partie, plutôt que sur le respect des obligations prévues par l'accord. L'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA) illustre bien un tel processus. L'AEWA prévoit que les Parties doivent prendre toute une gamme de mesures de conservation pour protéger 255 espèces d'oiseaux d'eau migrateurs dans toute l'Europe, plusieurs parties d'Asie et du Canada, le Moyen Orient et l'Afrique. Le Plan d'action de l'AEWA dispose également que les Parties doivent prendre des mesures relatives à la conservation des espèces et des habitats, la gestion des activités humaines, la recherche et la surveillance continue, et l'éducation et l'information. En dépit de ces exigences, les populations de 41% des espèces visées par l'AEWA sont en déclin. Pour aider à inverser ces tendances, les Parties à l'AEWA ont mis en place la Procédure d'évaluation de la mise en œuvre (IRP), qui met l'accent sur la prévention des conséquences défavorables ou des conséquences potentiellement défavorables pour les oiseaux d'eau migrateurs ou leurs habitats, résultant des activités humaines.

15. La procédure est engagée lorsque le Secrétariat prend connaissance d'un problème, ou lorsqu'une Partie concernée remet une Fiche d'information relative à des cas possibles au Secrétariat de l'AEWA, décrivant « des conséquences défavorables ou des conséquences potentiellement défavorables » pour les oiseaux d'eau migrateurs ou leurs habitats, résultant des activités humaines. Le Secrétariat de l'AEWA transmet alors la Fiche d'information relative à des cas possibles au Comité permanent de l'AEWA. La Résolution elle-même ne décrit pas une procédure à suivre pour décider s'il convient ou non d'ouvrir une enquête. La pratique actuelle veut que le Secrétariat transmette la Fiche d'information relative à des cas possibles au Comité technique, pour avis concernant la décision d'ouvrir ou non une enquête. Le Comité permanent décide alors s'il convient ou non d'ouvrir une enquête. Si le Comité permanent décide d'ouvrir une enquête, il peut alors envoyer une mission, avec l'accord de la Partie concernée, pour évaluer l'impact de l'activité considérée. Sur la base du rapport de mission, le Comité permanent formule une recommandation à la Partie concernée, indiquant les moyens de prévenir ou d'atténuer l'impact en question. Voir la Résolution 4.6 de l'AEWA, *Mise en place d'une procédure d'évaluation de la mise en œuvre* (2008). Etant

donné que trois dossiers seulement ont été ouverts depuis le début de la procédure, les informations disponibles ne sont pas suffisantes pour déterminer l'efficacité de cette procédure.

L'approche fondée sur la notification et la consultation

16. Le quatrième type de processus est basé sur la notification et la consultation; il vise à éviter les situations de non-respect avant qu'elles ne surviennent. La procédure mise en place dans l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) fournit un bon exemple d'une telle approche. Au sein de l'OMC, les pays en développement se sont plaints d'un manque d'information sur les règlements techniques. Les règlements techniques définissent les caractéristiques d'un produit en ce qui concerne sa qualité, sa forme et sa taille; ceci inclut par exemple les niveaux de toxicité des câbles électriques, ou les exigences en termes d'efficacité énergétique des appareils électroménagers. Les règlements techniques peuvent varier selon les pays, ce qui rend difficile leur respect par les producteurs, si ceux-ci ne sont pas informés de façon adéquate. Les règlements techniques peuvent aussi être discriminatoires s'ils sont conçus de manière à profiter aux producteurs nationaux, au détriment des producteurs étrangers.

17. En raison de ces préoccupations, la transparence est devenue un élément central de l'Accord OTC. Pour garantir une transparence, l'Accord OTC exige que les membres de l'OMC notifient aux autres membres les projets de règlements techniques, que le Secrétariat de l'OMC distribue à tous les membres, et qu'ils créent des points d'information sur les obstacles techniques au commerce, afin de pouvoir communiquer avec les autres membres au sujet des règlements techniques. Lorsqu'un membre de l'OMC est préoccupé par le règlement technique d'un autre membre, il peut demander une consultation au sein du Comité sur les obstacles techniques au commerce (Comité OTC) et faire des observations par écrit. Pour renforcer l'application des dispositions relatives à la transparence, l'OMC a créé un Système de gestion des renseignements sur les obstacles techniques au commerce (TBT IMS), constitué d'une base de données accessible au public qui contient des informations fournies par les membres de l'OMC sur leurs règlements techniques. *Voir OMC, Système de gestion des renseignements OTC* (<http://tbtims.wto.org/>). Le Système de gestion des renseignements sur les obstacles techniques au commerce inclut les notifications de règlements techniques par chaque membre (y compris toute révision de ces règlements, le cas échéant), ainsi que les préoccupations commerciales spécifiques exprimées par des membres au sein du Comité OTC.

18. Ces dispositions relatives à la transparence ont été essentielles pour assurer le succès de l'Accord OTC, en termes de réduction ou d'élimination des conflits (Horn et al., 2012; European Commission 2012). Les notifications permettent aux membres de l'OMC d'exprimer leurs préoccupations au tout début du processus d'élaboration d'un règlement technique, de sorte que des modifications puissent être faites. Une notification précoce et la divulgation d'information au public fournissent également des renseignements aux exportateurs, de sorte qu'ils puissent satisfaire aux nouvelles exigences avant leur entrée en vigueur. D'autre part, en déposant les plaintes devant le Comité OTC, les membres de l'OMC disposent d'une procédure structurée, formelle et non contradictoire pour résoudre des problèmes potentiels.

L'approche fondée sur un examen par les pairs

19. Le cinquième type de processus est fondé sur un examen par les pairs, tel que l'Examen périodique universel (EPU). L'EPU est un processus établi sous les auspices du

Conseil des droits de l'homme de l'ONU, siégeant en tant que Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, en vertu duquel les données sur les droits de l'homme de tous les États membres de l'Organisation des Nations Unies sont examinées tous les quatre ans. Le but de ce processus est d'améliorer les droits de l'homme dans tous les États et de lutter contre les violations des droits de l'homme, quel que soit l'endroit où elles se produisent. Au titre de l'Examen périodique universel, chaque État a la possibilité d'indiquer les mesures qu'il a prises pour améliorer les droits de l'homme sur son territoire et pour s'acquitter de ses obligations en matière de droits de l'homme. A ce jour, toutes les données sur les droits de l'homme de l'ensemble des 193 États membres de l'ONU ont été examinées. Voir la Résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations Unies (3 avril 2006).

20. Chaque examen d'un État est facilité par des groupes de trois États, appelés « troikas », qui siègent comme rapporteurs. Le choix des troikas pour chaque État est effectué par tirage au sort après l'élection des membres du Conseil des droits de l'homme à l'Assemblée générale. Chaque examen est basé sur des informations provenant de trois sources : 1) renseignements donnés par l'État soumis à l'examen; 2) informations contenues dans les rapports d'experts et de groupes indépendants des droits de l'homme; 3) informations provenant d'autres parties prenantes, y compris des institutions nationales des droits de l'homme et des organisations non-gouvernementales. Les examens sont effectués pendant les réunions du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, et prennent la forme de débats interactifs entre l'État soumis à l'examen et les autres États membres de l'ONU. Durant les débats, n'importe quel État membre de l'ONU peut poser des questions, faire des observations et/ou formuler des recommandations à l'État soumis à l'examen. Les troikas peuvent regrouper des problèmes ou des questions à partager avec l'État soumis à l'examen, pour s'assurer que les débats interactifs se déroulent d'une façon harmonieuse et ordonnée. La durée de l'examen était de trois heures pour chaque pays pendant le premier cycle d'examens, mais elle est maintenant de trois heures et trente minutes. D'autres parties prenantes, comme les organisations non gouvernementales, ne peuvent pas participer aux débats interactifs, mais peuvent assister aux séances du Groupe de travail sur l'Examen périodique universels et faire des déclarations à la session ordinaire du Conseil des droits de l'homme, lorsque le résultat de l'examen d'un État est considéré.

21. Suite à l'examen par le Groupe de travail, la troika prépare un « rapport final » avec la pleine participation de l'État examiné et avec l'aide du Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Le rapport final comprend un résumé des débats interactifs, y compris les questions, observations et recommandations faites par des États à l'État soumis à l'examen, ainsi que les réponses de cet État. Le rapport final est ensuite examiné à une réunion du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, lequel dispose de 30 minutes pour adopter le rapport. L'État examiné a la possibilité de présenter des observations liminaires concernant les recommandations, en choisissant soit de les accepter, soit d'en prendre note. Les recommandations acceptées ou notées sont incluses dans le rapport. Une fois que le rapport a été adopté, les États peuvent apporter des modifications éditoriales à leurs propres déclarations dans les deux semaines qui suivent. Le rapport doit ensuite être adopté à une séance plénière du Conseil des droits de l'homme. Durant la séance plénière, l'État examiné peut répondre aux questions qui n'ont pas été suffisamment traitées pendant la réunion du Groupe de travail et répondre aux recommandations formulées par des États durant l'examen. Un laps de temps est aussi accordé aux États membres de l'ONU et aux États observateurs qui souhaitent exprimer leur point de vue concernant le résultat de l'examen, et à d'autres parties prenantes qui souhaitent présenter des observations générales.

22. Il incombe au premier chef à l'État d'appliquer les recommandations contenues dans le rapport final. Le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel veille à ce que tous les pays soient redevables des progrès accomplis ou de l'absence d'application de ces recommandations. Lors du deuxième examen, il est prévu que l'État fournisse des informations sur les mesures prises pour appliquer les recommandations faites durant le premier examen, ainsi que sur tout nouveau développement dans le domaine des droits de l'homme. La communauté internationale aidera à appliquer les recommandations et les conclusions en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique, en consultation avec l'État examiné. Si besoin, le Conseil décidera des mesures à prendre lorsque des États ne coopèrent pas.

23. Les observateurs ont noté plusieurs aspects positifs concernant le premier cycle d'examens par le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel. Ils ont fait observer que les États ont été très engagés dans la procédure, y compris au niveau ministériel, que le processus avait abouti à une plus grande communication entre les gouvernements et les acteurs non étatiques, et qu'il avait produit une série de documents de référence. De plus, l'Examen périodique universel était devenu un outil important pour recenser les domaines dans lesquels une assistance technique et un renforcement des capacités étaient nécessaires, et pour inciter les États à ratifier les traités relatifs aux droits de l'homme. Les États ont aussi accepté la plupart des recommandations incluses dans les rapports finals. Cependant, il est peut-être encore trop tôt pour dire si le respect par les États des normes relatives aux droits de l'homme a connu une réelle amélioration (McMahon 2012; Domínguez-Redondo 2012).

Questions à examiner lors de la conception d'un processus d'examen de la Convention

24. Les Parties à la CMS doivent examiner plusieurs questions lors de la conception d'un processus d'examen, y compris les questions ci-après :

- 24.1 Quel sera le type de conception de base du processus et quelle action déclenchera ce processus?
- 24.2 Combien de Parties devraient être incluses dans le comité d'examen?
- 24.3 Pendant quelle durée les membres siègeront-ils au sein du comité d'examen?
- 24.4 Est-ce que le comité d'examen ou les Parties auront une compétence finale pour faire des recommandations visant à améliorer le respect des dispositions de la Convention?
- 24.5 Qui pourra déclencher ou participer autrement au processus d'examen?

Conception de base

25. Comme il a été noté plus haut, les AME et d'autres accords ont retenu différentes approches pour les processus liés au respect des accords. L'approche retenue déterminera si le processus : 1) traite des questions de non-respect, comme dans les processus établis par la CITES, le Protocole de Montréal et la Convention de Bâle; 2) aborde l'efficacité des mesures de mise en œuvre, comme dans la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de l'AEWA; 3) cherche à éviter les situations de non-respect, comme dans l'approche fondée sur la notification et la consultation de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce; ou 4) associe plusieurs éléments de ces différentes approches, comme dans l'Examen périodique universel (EPU).

Nombre de Parties

26. Les AME et d'autres accords n'ont pas prévu un même nombre de membres pour participer au processus d'examen, mais chaque AME examiné exige une représentation régionale équilibrée. Dans le cadre de la CITES, les 19 membres du Comité permanent sont issus des six régions géographiques de la CITES (Afrique, Asie, Amérique Centrale et Amérique du Sud et Caraïbes, Europe, Amérique du Nord, et Océanie) et sont basés sur le nombre de Parties dans chaque région. Ainsi, une région qui comprend jusqu'à 15 Parties aura un représentant au sein du Comité permanent, une région qui compte entre 16 et 30 Parties aura deux représentants au sein du Comité permanent, etc. Ces représentants sont désignés par les régions et élus par les Parties. De plus, le Gouvernement dépositaire et les Gouvernements hôtes de la précédente réunion et de la prochaine réunion de la Conférence des Parties sont aussi membres du Comité permanent (CITES Résolution Conf.11.1 (Rev.CoP16)).

27. Le Comité d'application de la Convention de Bâle se compose de 15 membres, sur la base d'une représentation géographique équitable des cinq groupes régionaux des Nations Unies (Afrique, Asie-Pacifique, Europe orientale, Amérique latine et Caraïbes, et Europe occidentale et autres États). La Conférence des Parties désigne et élit trois membres de chaque région (Convention de Bâle, Décision VI/12).

28. Le Comité d'application du Protocole de Montréal se compose de dix Parties, sur la base d'une « répartition géographique équitable » (Protocole de Montréal, Annexe IV, Procédure applicable en cas de non-respect).

29. Le Comité sur les obstacles techniques au commerce (Comité OTC) comprend tous les membres de l'OMC.

30. Le Comité permanent de l'AEWA, qui examine les communications dans le cadre de la procédure d'évaluation de la mise en œuvre, « se compose au plus de sept Parties contractantes ». Cinq de ces sept Parties sont nommées par la Réunion des Parties, sur la base d'une répartition géographique équilibrée, soit deux représentants de la région de l'Europe et Asie centrale, un représentant de la région du Moyen Orient et Afrique du Nord, un représentant de la région de l'Afrique occidentale et centrale, et un représentant de la région de l'Afrique orientale et australe. Les deux autres membres du Comité permanent sont le pays hôte de la prochaine session de la Réunion des Parties et le Gouvernement dépositaire de l'accord (Résolution 2.6 de l'AEWA).

31. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU se compose de 47 États membres, qui sont élus individuellement par bulletin secret par la majorité des membres de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le statut de membre du Conseil est basé sur une répartition géographique équitable, avec une représentation répartie de la manière suivante entre les différents groupes régionaux : Groupe des États africains, treize membres; Groupe des États asiatiques, treize membres; Groupe des États d'Europe orientale, six membres; Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, huit membres; et Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, sept membres (Résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations unies (3 avril 2006)).

Durée du mandat

32. Les Parties au sein du Comité permanent de la CITES ont un mandat couvrant la période comprise entre deux réunions de la Conférence des Parties, soit de cinq à six ans environ. Les membres du Comité permanent de l'AEWA ont un mandat couvrant la période comprise entre les sessions de la Réunion des Parties, avec la possibilité d'un deuxième

mandat, soit de trois à six ans environ. Les membres du Comité d'application de la Convention de Bâle ont un mandat couvrant la période comprise entre deux réunions de la Conférence des Parties, soit de quatre à cinq ans environ. Les Parties au sein du Comité d'application du Protocole de Montréal ont un mandat de deux ans, mais peuvent être réélus pour un nouveau mandat de deux ans. Les membres du Conseil des droits de l'homme de l'ONU ont un mandat de trois ans, avec la possibilité d'un deuxième mandat.

L'entité compétente pour faire des recommandations finales

33. Les accords examinés dans le cadre du présent document diffèrent en ce qui concerne l'entité compétente pour faire des recommandations aux Parties faisant l'objet d'un examen du respect de ces accords. Dans le cadre du Protocole de Montréal, les Parties prennent des décisions finales à une réunion des Parties, sur la base des recommandations du Comité d'application.

34. Par contraste, le Comité chargé du respect de la Convention de Bâle peut recommander des mesures qu'une Partie contrevenante devrait prendre pour respecter ses engagements; d'autres mesures de la Conférence des Parties sont requises uniquement si le Comité chargé du respect de la Convention n'a pas réussi à faire en sorte que la Partie contrevenante respecte ses engagements. De la même façon, le Comité permanent de la CITES et le Comité permanent de l'AEWA sont compétents pour faire des recommandations finales à la Partie faisant l'objet d'un examen. Puisque les Parties à la CITES et à l'AEWA se réunissent en tant que Conférence des Parties tous les trois ans environ, le fait de déléguer cette responsabilité aux Comités permanents permet de s'assurer que les questions de non-respect sont traitées dès que possible. Le Conseil des droits de l'homme formule des recommandations également, sans avoir à les soumettre au préalable à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Déclenchement du mécanisme de respect

35. Les mécanismes de respect examinés dans le cadre du présent document utilisent différentes approches pour commencer l'examen d'une question relative au respect. Les processus établis au titre de la CITES, du Protocole de Montréal et de la Convention de Bâle permettent à une Partie de se signaler elle-même, ou à une autre Partie ou au Secrétariat de soulever une question de respect. Le processus mis en place par l'Accord sur les obstacles techniques au commerce prend la forme d'un débat entre les membres de l'OMC.

36. D'autres mécanismes, cependant, assurent la participation des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres acteurs non étatiques au processus. La procédure d'évaluation de la mise en œuvre de l'AEWA peut ainsi être déclenchée par une communication d'une ONG. De fait, les trois cas qui ont été examinés à ce jour ont été soumis par des ONG. L'Examen périodique universel permet aussi à des ONG, à des experts en droits de l'homme et à d'autres personnes de fournir des informations et de faire des déclarations générales lorsque le rapport final est examiné.

Réflexions initiales concernant un processus d'examen de la CMS

Conception de base

37. La nature de la Convention ne se prête pas bien à l'approche fondée sur « la carotte et le bâton » utilisée par la CITES et le Protocole de Montréal. Contrairement à ces deux

accords, la CMS ne dispose pas du type d'avantages commerciaux ou des ressources financières nécessaires pour assurer l'efficacité d'une telle approche. De même, une approche de facilitation uniquement, comme dans le cadre du mécanisme de respect de la Convention de Bâle, semble inadéquate lorsqu'on la considère à la lumière des enjeux habituels auxquels sont confrontées de nombreuses Parties à la CMS pour assurer la conservation des espèces migratrices. A titre d'exemple, le Secrétariat a constaté, à la 10^{ème} session de la Conférence des Parties, que 92% des Parties ayant répondu à un questionnaire ont signalé la destruction des habitats comme un obstacle à la migration des oiseaux inscrits à l'Annexe I, tandis que 55% des Parties ont signalé la pollution comme un obstacle à la migration. Les prises accidentelles et l'électrocution ont été citées comme un obstacle à la migration par 45% des Parties ayant répondu au questionnaire (PNUE/CMS/CONF.10.11, Annexe I). Vu ces enjeux habituels, une approche fondée sur un examen par les pairs peut permettre d'analyser les enjeux particuliers que chaque Partie doit relever et d'aider d'autres Parties à relever des défis semblables.

38. D'autres facteurs également tendent à montrer qu'une approche fondée sur un examen par les pairs pourrait être la meilleure approche pour la CMS. Tout d'abord, le paragraphe 4 a) de l'article III de la Convention prévoit que les Parties « s'efforcent (...) de conserver et, lorsque cela est possible et approprié, de restaurer les habitats de ladite espèce qui sont importants pour écarter le danger d'extinction de cette espèce ». Les Parties peuvent s'acquitter de cette obligation de plusieurs façons. D'autre part, une Partie peut s'acquitter de ces obligations de différentes façons pour différentes espèces. Un processus d'examen par les pairs permettrait d'avoir le type de débats nécessaires pour déterminer de quelle façon une Partie s'acquitte, en fait, de cette obligation. D'autres Parties pourraient aussi tirer parti de tels débats.

39. Deuxièmement, une approche fondée sur un examen par les pairs peut aider les Parties à savoir quelles approches de conservation et de gestion sont plus efficaces que d'autres. Le but de tout AME devrait être d'atteindre ses objectifs de conservation. Bien que le respect des obligations soit à l'évidence important pour maintenir l'intégrité d'un AME, cela ne signifie pas forcément que les objectifs de conservation de l'AME ont été atteints. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte de la conservation et de la gestion des espèces migratrices. A titre d'exemple, même si toutes les Parties respectaient l'interdiction prévue par la Convention de capturer une espèce migratrice inscrite à l'Annexe I et qu'elles assuraient la protection de certains habitats importants pour cette espèce, l'espèce en question pourrait néanmoins continuer de subir un déclin en raison d'autres menaces ou obstacles. Un processus d'examen par les pairs aiderait à élucider les raisons du déclin continu de cette espèce, et des recommandations visant à mettre un terme à ce déclin pourraient être faites à une Partie, ou à un groupe de Parties.

40. Le présent document suggère qu'un système fondé sur un examen par les pairs, basé sur le modèle de l'Examen périodique universel, est le système le plus approprié pour la CMS. Cependant, la CMS ne dispose pas des ressources nécessaires pour examiner la mise en œuvre dans chaque Partie. En conséquence, une approche hybride est proposée, en vertu de laquelle une question de non-respect ou de manque d'efficacité de la mise en œuvre (collectivement appelés « question de respect ») peut être portée devant le Secrétariat. Si la question de respect ne peut pas être résolue au moyen d'une communication entre le Secrétariat et la Partie concernée, alors la question de respect sera portée devant le Comité permanent, en vue d'un dialogue interactif. Avant le dialogue interactif, qui aurait lieu lors d'une réunion du Comité permanent, le Secrétariat diffuserait les informations qui ont conduit à cette question de respect, ainsi que toute réponse donnée par la Partie concernée. Les autres Parties auraient la possibilité de faire des observations et de poser des questions par écrit à examiner par les Parties. A la réunion suivante du Comité permanent, les membres du Comité permanent et la Partie concernée participeraient à un dialogue interactif, en vue de

recommander des mesures à prendre par la Partie concernée. Le Secrétariat préparerait un rapport basé sur ces débats et la Partie concernée ferait rapport à la réunion suivante du Comité permanent sur ses efforts prodigués pour appliquer les recommandations convenues.

Nombre de Parties comprises dans le Comité chargé du respect

41. Les 14 Parties du Comité permanent, sur la base d'une répartition géographique équitable, constituent un nombre raisonnable de Parties siégeant en tant que Comité chargé du respect de la Convention. Ce comité est caractérisé par une répartition géographique équitable (trois Parties pour chacune des deux régions d'Afrique et d'Europe; deux Parties pour chacune des deux régions d'Asie et d'Amérique latine et Caraïbes; et une Partie pour chacune des deux régions d'Océanie et d'Amérique du Nord (poste vacant); ainsi que le Gouvernement dépositaire et hôte du Secrétariat; et les Gouvernements hôtes de la prochaine réunion et de la précédente réunion de la Conférence des Parties.

Durée du mandat

42. Les membres du Comité permanent ont un mandat de trois ans environ (la période comprise entre deux réunions de la Conférence des Parties), avec la possibilité d'un deuxième mandat. Ceci est conforme à d'autres mécanismes de respect et pourrait constituer la base du processus d'examen de la CMS.

L'entité compétente pour faire des recommandations finales

43. En raison de la période de trois ans qui s'écoule entre chaque session de la Conférence des Parties, il est peut-être plus approprié que le Comité permanent, qui se réunit chaque année, soit l'entité compétente pour faire des recommandations finales.

Déclenchement du processus d'examen

44. Une Partie devrait être autorisée à signaler une question de respect la concernant. De plus, une autre Partie ou le Secrétariat devraient être autorisés à soulever une question de respect. Étant donné l'importance des ONG pour la Convention, tout particulièrement dans le cadre de partenariats, les Parties devraient aussi envisager de permettre aux ONG de soumettre des questions de respect, comme elles sont autorisées à le faire dans le cadre de l'AEWA et d'autres mécanismes de respect. En tout état de cause, toutes les Parties et les parties prenantes intéressées, y compris les ONG, devraient être autorisées à faire des observations et à poser des questions à la Partie concernée dans le cadre du dialogue interactif.

Action requise:

La Conférence des Parties est priée de :

- Adopter la résolution figurant dans l'Annexe, mettant en place un processus pour l'élaboration d'un processus d'examen de la Convention.

Bibliographie

- Dominguez-Redondo, Elvira, *The Universal Periodic Review: Is There Life Beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation?*, 2012 NEW ZEALAND LAW REVIEW 673 (2012)
- Horn, Henrik, Petros C. Mavroidis & Erik Wijkström, *Between Transparency and Adjudication: Environmental Measures in the WTO TBT Committee* 5 (ENTWINED Working Paper, 2012), available at www.econ-law.se/Papers/TBT%2028Feb2012-2.pdf.
- Human Rights, Council, *Modalities and Practices for the Universal Periodic Review Process*, 8/PRST/1 (9 April 2008).
- Human Rights Council, *Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, 5/1 (18 June 2007).
- McMahon, Edward R., *The Universal Periodic Review: A Work in Progress: An Evaluation of the First Cycle of the New UPR Mechanism of the United Nations Human Rights Council* (Sept. 2012).
- Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: On the Functioning of the Notification Procedure under the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement)*, §§ 3.1, 3.2, COM (2012) 354 final (June 29, 2012), available at <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120354FIN.do>.
- Reeve, Rosiland, *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance* (2002).
- UNEP Guidelines on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements* (2002).

PROJET DE RÉSOLUTION**AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA CONVENTION PAR LE BIAIS D'UN
PROCESSUS D'EXAMEN DE LA MISE EN OEUVRE**

Rappelant que le Programme des Nations Unies pour l'environnement, dans ses *Directives sur le respect et l'application des accords multilatéraux sur l'environnement* (2002), a identifié « le renforcement du respect des accords multilatéraux sur l'environnement (...) comme une question essentielle »;

Constatant que la plupart des principaux accords multilatéraux sur l'environnement ont mis en place un processus visant à faciliter la mise en œuvre et à fournir un appui aux Parties qui rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre;

Sachant que deux accords au sein de la Famille CMS, à savoir, l'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA) et l'Accord sur la Conservation des Cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et de la zone Atlantique adjacente (ACCOBAMS) disposent déjà d'une procédure d'évaluation de l'efficacité des mesures de mise en œuvre (Résolution 4.6 de l'AEWA, *Mise en place d'une procédure d'évaluation de la mise en œuvre* (2008), ACCOBAMS procédure de suivi (2013));

Reconnaissant que le respect des obligations prévues au titre de la Convention, tout comme l'efficacité des mesures de mise en œuvre, sont essentiels pour la conservation et la gestion des espèces migratrices;

Rappelant le paragraphe 5 de l'article VII de la Convention, qui prévoit que « la Conférence des Parties procède à un examen de l'application de la présente Convention » et peut, en particulier, « faire des recommandations aux Parties en vue d'améliorer l'efficacité de la présente Convention »;

Rappelant l'activité 16 de la Résolution 10.9 sur la structure et les stratégies futures de la CMS, qui énonce comme priorité à moyen terme (soit d'ici la COP12 en 2017) : « améliorer les mécanismes visant à mesurer la mise en œuvre de la CMS et de la Famille CMS (...), recenser les lacunes et proposer des mesures pour y remédier »;

Rappelant le paragraphe 4 de l'article IX de la Convention, qui demande au Secrétariat « d'attirer l'attention de la Conférence des Parties sur toute question portant sur les objectifs de la présente Convention »;

*La Conférence des Parties à la
Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage*

1. *Lance* un processus intersessions pour étudier les possibilités de renforcer l'application de la Convention, au moyen de l'élaboration d'un processus d'examen;
2. *Crée* un Groupe de travail chargé d'élaborer un projet de processus d'examen de la mise en œuvre de la Convention, qui sera examiné à la 12^{ème} session de la Conférence des Parties;

3. *Charge* le Groupe de travail d'élaborer une proposition de processus d'examen de la mise en œuvre de la Convention, dont les objectifs sont les suivants :
 - 3.1 Faciliter et promouvoir la mise en œuvre de la Convention;
 - 3.2 Fournir un appui aux Parties qui rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre de la Convention;
 - 3.3 Aider les Parties à s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention;
 - 3.4 Améliorer l'efficacité des mesures de mise en œuvre de la Convention;
4. *Décide* que le Groupe de travail sera composé :
 - 4.1 De Parties à la Convention, sur la base des mêmes régions que le Comité permanent, comprenant au plus deux représentants par région. Les groupes régionaux choisiront des représentants ayant une expérience pertinente à la onzième session de la Conférence des Parties;
 - 4.2 Du président et du vice-président du Comité permanent;
5. *Demande* au président du Groupe de travail de rechercher des contributions et des compétences pertinentes auprès des organisations ayant le statut d'observateur.
6. *Demande* au Secrétariat d'appuyer le Groupe de travail dans l'élaboration d'un processus d'examen de la Convention;
7. *Demande* au président du Groupe de travail de faire rapport au Comité permanent sur l'état d'avancement de ses travaux aux 44^{ème} et 45^{ème} réunions du Comité permanent;
8. *Invite* le Comité permanent, à ses 44^{ème} et 45^{ème} réunions, à examiner le rapport du Groupe de travail et à fournir des avis et des recommandations au Groupe de travail sur l'élaboration du processus, dans le mois suivant la réunion concernée du Comité permanent;
9. *Prie* le PNUE, les Parties et les autres bailleurs de fonds de fournir une assistance financière pour appuyer l'élaboration du processus d'examen;
10. *Prie* le Secrétariat, lorsque cela est possible, de réduire les coûts en organisant les réunions du Groupe de travail de la façon la plus rentable possible.