



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMMISSION DES RESSOURCES GÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

MÉCANISMES DE MISE EN APPLICATION DU TRAITÉ INTERNATIONAL SUR LES RESSOURCES PHYTOGÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

Maas Goote et René Lefeber¹

Le présent document a été préparé à la demande du Secrétariat de la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, agissant en qualité de Comité provisoire du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, afin de fournir des renseignements sur les dispositions d'autres accords internationaux relatives à l'application et de stimuler la réflexion au sujet de la mise en oeuvre de l'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, qui dispose que « l'Organe directeur, à sa première réunion, examine et adopte des procédures de coopération efficaces et des mécanismes opérationnels visant à favoriser l'application des dispositions du présent Traité et à traiter les questions de non-application ».

Le présent texte a été établi sous la responsabilité de ses auteurs et ne représente pas nécessairement les vues de la FAO ou de ses États Membres.

¹ René Lefeber est docteur en droit, universitaire et juriste dans le domaine du droit international. Il a publié un grand nombre de textes sur des questions liées au droit et aux politiques internationales de l'environnement. Il enseigne actuellement le droit international de l'environnement dans les facultés de droit de l'Université d'Utrecht et du Queen Mary and Westfield College de l'Université de Londres.

Maas Goote est juriste international, universitaire et travaille dans un cabinet juridique. Il est spécialisé dans les questions juridiques, institutionnelles et de procédure dans les domaines des politiques et du droit internationaux de l'environnement. Il enseigne le droit international de l'environnement à la faculté de droit de l'Université d'Utrecht, et a publié des textes sur la question de l'application.

**MÉCANISMES DE MISE EN APPLICATION DU TRAITÉ INTERNATIONAL SUR LES
RESSOURCES PHYTOGÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET
L'AGRICULTURE**

Table des matières

	<i>Page</i>
1. Introduction	1
2. Situation actuelle	1
2.1 Procédures de mise en application en vigueur	1
2.2 Procédures de mise en application en cours de négociation	3
2.3 Procédures connexes	4
2.4 Directives	5
3. Application et règlement des différends	5
4. Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture	7
5. Modules	8
5.1 Objectif, principes et nature	8
5.2 Fonctions	10
5.3 Structure institutionnelle	12
5.4 Mécanismes de déclenchement	14
5.5 Garanties procédurales	17
5.6 Sources d'information	20
5.7 Réponses	22
5.8 Institutionnalisation	25
5.9 Champ d'application	25
6. Coûts	26

Annexe: Liste des abréviations utilisées dans le texte

1. INTRODUCTION

1. L'objectif du présent document est de stimuler la réflexion concernant la mise en œuvre de la disposition de 2001 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture de la FAO qui donne pour instruction à l'Organe directeur d'adopter une procédure d'application, à savoir l'Article 21:

L'Organe directeur, à sa première réunion, examine et adopte des procédures de coopération efficaces et des mécanismes opérationnels visant à favoriser l'application des dispositions du présent Traité et à traiter les questions de non-application. Ces procédures et mécanismes comportent le suivi et l'offre d'avis ou d'aide, en particulier juridique, selon qu'il convient, notamment en faveur des pays en développement et des pays en transition.

Compte tenu des activités déjà entreprises par le Secrétariat², le présent document (qui a été terminé en décembre 2003) rassemble une documentation sur les procédures opérationnelles et les nouvelles procédures de mise en application, les procédures liées à l'application et les directives pour l'élaboration des procédures de mise en application (Section 2). Il analyse ensuite les différences entre les procédures de mise en application et les procédures de règlement des différends (Section 3), et les éléments de l'Article 21 du Traité (Section 4). L'essentiel du document est composé de « modules » - élément que les procédures opérationnelles et les nouvelles procédures de mise en application ont en commun (Section 5) - qui pourraient être pris en compte lorsqu'on élaborera la procédure de mise en application au titre de l'Article 21 du Traité. Enfin, cette étude indique les coûts de fonctionnement d'une procédure de mise en application (Section 6).

2. Dans le présent document, on entend par « application » le respect des obligations contractées par une Partie au titre d'un accord multilatéral³.

2. SITUATION ACTUELLE

2.1 Procédures de mise en application en vigueur

1. En décembre 2003, les procédures de mise en application de cinq traités sur l'environnement (accords multilatéraux sur l'environnement) étaient en vigueur. La procédure applicable en cas de non-respect du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone à la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone (Protocole de Montréal) est celle qui est en vigueur depuis le plus longtemps⁴. La procédure a été élaborée pour la première fois en 1990, conformément à l'Article 8 du Protocole de Montréal par l'intermédiaire d'une décision de la réunion des Parties. Après deux ans d'application provisoire, la quatrième réunion des Parties a donné plein effet à la procédure en 1992. En décembre 2003, le Comité d'application, c'est-à-dire l'organe qui administre la procédure, avait tenu 31 réunions.

² Voir CGRFA/MIC-1/02/7.

³ Voir Chapitre I, Section C, par. 9 a) des Directives du PNUE sur le respect et l'application des accords multilatéraux sur l'environnement (voir Section 2.4).

⁴ Voir Décision IV/MP.5, telle qu'amendée par la Décision X/MP.10, UNEP/OzL.Pro.10/9 (3 décembre 1998), Annexe II, p. 57-59. La décision initiale a été modifiée en 1998 afin d'améliorer la continuité de la composition du Comité d'application de la procédure et des calendriers plus détaillés y ont été incorporés.

2. En 1997, l'organe exécutif de la Convention de 1979 de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance a adopté une procédure d'application⁵. La Convention ne contient pas de clause donnant instruction à l'Organe exécutif d'adopter une procédure de mise en application. Ses protocoles de 1991 et de 1994 contiennent, cependant, une clause de ce type, inspirée par l'évolution de la situation du Protocole de Montréal. Plutôt que d'élaborer des procédures de mise en application distinctes pour les différents protocoles, il a été décidé d'opter pour une seule procédure conjointe, applicable non pas à la Convention proprement dite, mais à tous ses protocoles en vigueur. En décembre 2003, le Comité d'application, à savoir l'organe qui administre la procédure, avait tenu 12 réunions.
3. En 2001, la Convention de 1991 de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) qui ne contient pas de clause donnant instruction à la réunion des Parties d'adopter une procédure de mise en application, a poursuivi l'élaboration de sa procédure de mise en application⁶. Cette procédure repose en grande partie sur celle de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance. À l'heure actuelle, la procédure est à l'examen, en vue d'incorporer des dispositions sur la participation du public. La procédure devrait être modifiée à la troisième Réunion des Parties, prévue pour 2004. En décembre 2003, le Comité d'application s'était réuni cinq fois.
4. En 2002, la Convention de 1998 de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies 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) a été la troisième Convention de la Commission économique de l'Europe des Nations Unies à adopter une procédure de mise en application, conformément à l'Article 15 de la Convention⁷. La procédure est unique car elle permet, dans certaines conditions, aux membres du public de déclencher la procédure. En décembre 2003, le Comité d'application s'était réuni deux fois, mais n'avait pas encore entrepris de travaux sur des questions de fond.
5. La procédure d'application au titre de la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Convention de Bâle) a été adoptée en décembre 2002 par la sixième Conférence des Parties⁸. La Convention ne contient pas de clause donnant instruction à la Conférence des Parties d'adopter une procédure de mise en application, l'élaboration de ladite procédure étant déclenchée par une décision de la Conférence des Parties⁹. En mars 2003, le processus d'élection des membres du Comité, qui administre la procédure, a pris fin. La première réunion du Comité a été convoquée en octobre 2003.

⁵ Voir Décision 1997/2, telle qu'amendée par la Décision 1998/3, ECE/EB.AIR/75 (16 janvier 2002), Annexe V, p. 35-38. La décision initiale a été amendée en 1998, portant de huit à neuf le nombre de membres du Comité d'application.

⁶ Voir Décision II/4, MP.EIA/4 (7 août 2001), p. 72 à 75 (Procédure de la mise en application de la Convention d'Espoo).

⁷ Voir Décision I/7 (version préliminaire non éditée du 31 octobre 2002) (procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus).

⁸ Voir Décision VI/12, UNEP/CHW.6/40 (10 février 2003), p. 49 à 55 (procédure de mise en application du Protocole de Cartagena).

⁹ Voir Décision III/11, UNEP/CHW.3/35 (17 octobre 1995).

6. Après des négociations intenses et de haut niveau, la procédure de mise en application du Protocole de Kyoto de 1997 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Protocole de Kyoto) a été menée à bien en 2001, à la septième session de la Conférence des Parties à la Convention¹⁰. La procédure de mise en application est fondée sur l'Article 18 du Protocole de Kyoto. Bien qu'elle ait été mise au point, la procédure n'est pas encore opérationnelle, et ne le deviendra que lorsque le Protocole de Kyoto entrera en vigueur. À leur première réunion, les Parties au Protocole doivent adopter officiellement la procédure.

7. Enfin, les Parties à la Convention sous-régionale de 1991 sur la protection des Alpes (Convention alpine) ont adopté une procédure d'application en 2002¹¹. La procédure est dans une large mesure fondée sur les procédures d'application adoptées dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. Elle a néanmoins quelques caractéristiques particulières, à savoir: l'intégration d'un système de suivi dans la procédure (voir Section 5.2), la participation d'observateurs à l'organe qui administre la procédure (voir Section 5.3) et l'attribution aux observateurs du droit de déclencher la procédure (voir Section 5.4).

2.2 Procédures de mise en application en cours de négociation

1. Cinq procédures de mise en application sont actuellement en cours de négociation.
 - Les négociations relatives à l'application du Protocole de Cartagena de 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques à la Convention de 1992 sur la diversité biologique (Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques), qui est entrée en vigueur en septembre 2003, sont bien avancées et devraient être menées à bien par les Parties au Protocole à leur première réunion, prévue pour février 2004, conformément à l'Article 34 du Protocole de Cartagena¹².
 - Les négociations relatives à une procédure de mise en application de l'Article 17 de la Convention de Rotterdam de 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (Convention de Rotterdam ou PIC) qui entrera en vigueur en mars 2004, ont progressé. Une procédure provisoire est actuellement négociée, et les entretiens se poursuivront à la première Conférence des Parties qui doit se tenir en septembre 2004.
 - Conformément à l'Article 17 de la Convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques persistants (Convention de Stockholm) qui doit entrer en vigueur en 2004, des vues sur la procédure de mise en application ont été sollicitées en 2002. Il est prévu que la première réunion de la Conférence des Parties examinera en détail pour la première fois une future procédure de mise en application.
 - Au sein de l'Organisation maritime internationale, des entretiens sur une procédure de mise en application au titre de l'Article 11 du Protocole de Londres de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières (Protocole de Londres) ont commencé. Par l'intermédiaire d'un questionnaire, des vues ont été sollicitées en 2002 et ont été examinées à une réunion en octobre 2003. Les débats se poursuivront en 2004.
 - Des débats préliminaires sur une procédure d'application sont également en cours au titre du Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Protocole sur l'eau et la santé), conformément à l'Article 15 du Protocole.

¹⁰ Voir Décision 24/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3/ (21 janvier 2002), p. 68 à 81 (procédure de mise en application du Protocole de Kyoto).

¹¹ Voir Décision VII.4, 33 *Environmental Policy and Law* (2003), p. 179 et 180.

¹² Pour le texte à l'examen, voir la Recommandation 3/2 relative à la CIPV, UNEP/CBD/ICCP/3/10 (27 mai 2002), p. 36 à 46 (projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena).

2. En outre, deux protocoles récemment adoptés par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies contiennent des clauses donnant pour instruction à leurs organes suprêmes respectifs d'adopter une procédure de mise en application. Au titre du Protocole de 2003 sur les registres des rejets et transferts de polluants à la Convention d'Aarhus, la procédure fonctionnera séparément de la procédure d'application de la Convention d'Aarhus (Article 22). En revanche, la future procédure du Protocole de 2003 relatif à l'évaluation stratégique environnementale à la Convention d'Espoo sera incorporée autant que possible dans la procédure figurant dans le cadre de la Convention d'Espoo (Article 14.6). L'élaboration des deux procédures d'application devrait commencer en 2004.

2.3 Procédures connexes

1. Il y a deux procédures relatives à l'application qui correspondent à la Convention de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)¹³ et la Convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne)¹⁴. Bien que ces procédures concernent les cas de non-application, elles se distinguent d'une procédure de mise en application aux points de vue institutionnel et de la procédure. Il n'a pas été établi d'organes spéciaux chargés d'administrer la procédure. Lorsque le Secrétariat de ces conventions a connaissance d'un cas potentiel de non-application, par exemple par des informations fournies par une Partie ou un acteur autre qu'un État, il examine le cas et décide d'intervenir ou non. Lorsque l'intervention est justifiée, le Secrétariat prend l'opinion de la Partie concernée et demande un complément d'informations. Après la réponse de cette Partie, le Secrétariat, dans le cas de la Convention de Berne avec l'accord du bureau, décide s'il est justifié d'inscrire l'affaire à l'ordre du jour d'autres organes du traité pour l'adoption de réponses visant à traiter le cas de non-application. À l'heure actuelle, la procédure de la CITES est à l'examen. L'examen vise à rassembler et codifier les usages qui se sont établis pendant les années écoulées, et devrait rapprocher la structure de la procédure des procédures de mise en application d'autres accords multilatéraux sur l'environnement.

2. Il est à noter également que deux accords multilatéraux sur l'environnement contiennent une clause donnant pour instruction à leurs organes suprêmes respectifs d'adopter un processus dit « consultatif multilatéral » - un type de procédure qui a quelques caractéristiques procédurales et institutionnelles en commun avec une procédure de mise en application, mais qui est axé sur la résolution des questions de mise en œuvre des diverses Parties, plutôt que sur le traitement des cas de non-application. D'abord, les Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC) ont élaboré un projet de processus consultatif multilatéral au titre de l'Article 13 de la Convention-cadre. Cependant, en raison de questions non résolues concernant la composition de l'organe envisagé pour administrer le processus consultatif multilatéral, le processus n'a pas été définitivement mis au point et n'est donc pas entré en vigueur¹⁵. Ensuite, l'Article 27 de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, contient une disposition pour un processus consultatif analogue. L'article ne figure pas encore parmi les éléments bénéficiant d'une priorité élevée. Par conséquent, aucun progrès sensible n'a été fait dans l'élaboration du processus. À la sixième Conférence des Parties, il a été décidé de solliciter d'autres vues et d'inscrire la question à l'ordre du jour de la septième Conférence des Parties, afin que son examen se poursuive.

¹³ Voir en particulier l'Article XIII de la CITES et la Résolution 11.3; pour un aperçu de la procédure de la CITES, voir le document 26 de la douzième Conférence des Parties (2002).

¹⁴ Voir T-PVS (93) 48, Annexe 4, pour un texte détaillé du système d'ouverture et de clôture des dossiers.

¹⁵ Pour le texte à l'examen, voir Décision 10/CP.4, FCCC/CO/1998/16/Add.1 (20 janvier 1999), p. 40 à 43 (projet de processus consultatif multilatéral de la CCNUCC)

3. En avril 2001, la Commission intérimaire des mesures phytosanitaires de la Convention internationale pour la protection des végétaux de 1951 a adopté des Directives pour la notification de non-conformité et d'action d'urgence (Directives CIPV)¹⁶. Ces directives font partie des normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIMP) qui sont appliquées par les membres de l'Organisation mondiale du commerce au titre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. L'objet des NIMP est de parvenir à une harmonisation internationale des mesures phytosanitaires en vue de faciliter les échanges internationaux et d'éviter l'utilisation de mesures injustifiables comme obstacles au commerce. Depuis que la procédure a été conçue pour traiter les cas de non-conformité découlant des matériaux importés et visés par la CIPV, les directives s'appliquent dans un contexte bilatéral. Une Partie importatrice peut notifier à la Partie exportatrice des cas importants de non-conformité et d'action d'urgence appliquée à des importations. La Partie exportatrice doit étudier ces cas pour en déterminer la cause possible et apporter les mesures correctives nécessaires.

2.4 Directives

1. De surcroît, il faut citer deux séries de directives consacrées aux questions de l'application et de la mise en oeuvre. Les Directives du PNUE sur le respect et l'application des accords multilatéraux sur l'environnement ont été adoptées en 2002 par le Conseil d'administration (Directives PNUE)¹⁷. Les Directives fournissent une boîte à outils de considérations, propositions, suggestions et mesures potentielles que les gouvernements et autres parties prenantes peuvent prendre pour améliorer l'application et le respect des accords environnementaux multilatéraux actuels et futurs. Les Directives n'ont pas un caractère juridiquement contraignant. Bien qu'elles ne soient pas applicables au contexte de la FAO, elles peuvent être utilisées comme source d'informations.

2. Les « Principes directeurs pour le renforcement du respect de l'application des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) dans la région de la CEE » (Principes directeurs CEE) ont été récemment adoptés dans le contexte de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies à la cinquième Conférence ministérielle paneuropéenne « Un environnement pour l'Europe » (Kiev, mai 2003)¹⁸. Ces principes directeurs sont également consultatifs. Pour éviter le chevauchement avec les Directives du PNUE, les Principes directeurs CEE sont axés sur la mise en oeuvre, plutôt que sur l'application. Ils contiennent néanmoins un aperçu des modules possibles d'une procédure de mise en application, et donnent une idée claire du lien intrinsèque qui existe entre la mise en oeuvre à l'échelle nationale et l'application à l'échelle du traité.

3. APPLICATION ET RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

1. Il est généralement admis que les procédures de mise en application sont différentes des procédures habituelles de règlement des différends. Au point de vue de la rédaction, toutes les procédures de mise en application rendent cette différence explicite par une disposition qui indique que la procédure de mise en application fonctionnera « sans préjudice » des dispositions du traité relatives au règlement des différends¹⁹. Il est cependant à noter que l'ampleur de la différence entre les deux types de procédure n'est pas toujours pleinement appréciée ou comprise.

¹⁶ Voir FAO, NIMP Pub. n° 13.

¹⁷ Voir UNEP/GCSS.VII/6 (5 mars 2002), p. 56 et 57; pour le texte, voir UNEP/GCSS.VII/4/Add.2 (23 novembre 2002).

¹⁸ Voir ECE/CEP/107 (2003).

¹⁹ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 27; procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, section XVI; procédure de mise en application du Protocole de Montréal, *chapeau*; procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 12; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 12; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 38.

Un exposé détaillé sur ces différences sortirait du cadre du présent document - un bref aperçu suffira.

2. *Au-delà des différends juridiques.* Les procédures de règlement des différends sont limitées aux différends juridiques. Dans le contexte des traités, cela suppose l'interprétation et l'application des dispositions des traités. Une procédure d'application peut également comporter l'interprétation et l'application des dispositions du traité, mais elle n'est pas limitée à ces questions.
3. *Intérêts collectifs découlant des traités.* Une procédure de règlement des différends donne à un État un instrument permettant essentiellement de protéger ses intérêts juridiques propres²⁰, tandis qu'une procédure de mise en application est un instrument visant à protéger un intérêt collectif découlant d'un traité. En d'autres termes, une partie peut également faire valoir une procédure de mise en application contre une autre Partie en l'absence de violation d'un intérêt légal individuel. La constatation ou la crainte qu'un intérêt partagé par la communauté des Parties soit compromis suffit à motiver le déclenchement de la procédure de mise en application. Naturellement, cette caractéristique ne se matérialisera intégralement que lorsqu'une clause d'amorçage de Partie à Partie est incorporée dans une procédure de mise en application (voir Section 5.4). Dans le contexte de la question des intérêts collectifs découlant de traités, il est important de rappeler le troisième considérant du préambule du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, qui reconnaît que les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture sont « une préoccupation commune de tous les pays ». On peut donc considérer qu'une approche bilatérale telle qu'adoptée dans les Directives de la CIPV, n'est pas appropriée pour donner effet à l'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.
4. *Caractère non contradictoire.* Contrairement aux procédures de règlement des différends, les procédures de mise en application sont non contradictoires. Une fois qu'une affaire a été portée à l'attention de l'organe qui administre la procédure, une procédure fondée de mise en application ne mettra pas la Partie demanderesse contre l'autre Partie. Par conséquent, les dispositions de nature contradictoire, telles que celles relatives à l'admissibilité des preuves ou aux pouvoirs rogatoires, ne devraient pas figurer dans les procédures de mise en application. De surcroît, la procédure ne devrait pas rendre bilatéral le cas de non-respect. En effet, la Partie demanderesse devrait rester à l'arrière-plan, tandis que l'organe qui administre la procédure et la Partie suspectée de non-application devraient engager un dialogue. L'expression « non contradictoire » ne devrait pas être confondue, ou considérée comme interchangeable avec l'expression « non conflictuel » (voir également Section 4.3). L'expression « non contradictoire » est une notion objective caractérisant un processus, tandis que l'expression « non conflictuel » indique une émotion subjective. Même les aspects les plus facilitateurs d'une procédure de mise en application peuvent être ressentis comme extrêmement conflictuels.
5. *Processus à caractère obligatoire.* Une fois adoptée, la procédure de mise en application doit être considérée comme un processus obligatoire. Cela ne doit pas être confondu avec le résultat de la procédure, qui peut être ou non contraignant pour les Parties. En revanche, les procédures de règlement des différends sont, en règle générale, consensuelles. Il y a des exceptions lorsque les États se sont engagés à appliquer des procédures obligatoires de règlement des différends.
6. *Réponses orientées vers l'avenir et multiformes.* Les procédures de mise en application sont orientées vers l'avenir et anticipatoires. Une fois qu'une difficulté d'application a été identifiée, il s'agit de trouver sa cause profonde et de formuler la réponse la plus appropriée pour maintenir l'application ou revenir à un état d'application dès que possible. Ces réponses vont de la facilitation à des mesures plus vigoureuses. Les procédures de règlement des différends, cependant, sont orientées vers le passé et répressives. Elles offrent à l'État lésé la possibilité de

²⁰ Pour une exception qui se fait jour, voir l'Article 48.1 de Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, Nations Unies, Doc. A/Res/56/83, Annexe.

demander réparation. Les réponses des procédures de règlement des différends sont axées sur les conséquences de faits internationalement illicites, à savoir la cessation, la non-répétition et la réparation telle que le rétablissement, l'indemnisation et la satisfaction.

4. ARTICLE 21 DU TRAITÉ INTERNATIONAL SUR LES RESSOURCES PHYTOGÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

1. L'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture donne pour instruction à l'Organe directeur d'adopter des procédures d'application. Après l'apparition d'une instruction de ce type dans le Protocole de Montréal, des instructions analogues ont été incorporées dans de nombreux accords multilatéraux sur l'environnement. L'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture a plusieurs caractéristiques en commun avec ces dispositions, mais il a également plusieurs caractéristiques qui lui sont propres. Il est à noter que l'Article 21 du Traité ne contient pas d'éléments facultatifs.

2. *Élément temporel.* Les délais prescrits d'adoption de procédures d'application peuvent être liés à un événement donné, tel qu'une réunion de l'organe suprême du traité²¹, ou peuvent être non définis²². L'organe directeur doit adopter les procédures d'application « à sa première réunion ». Il s'agit d'une date limite obligatoire qui ne saurait être prise à la légère. Le fait de repousser cette date limite de la part de l'organe directeur peut aboutir à une longue période de stagnation, comme le montrent les impasses concernant l'établissement du processus consultatif multilatéral dans le cadre de la CCNUCC et l'adoption du règlement intérieur des trois conventions de la CNUED²³.

3. *Nature des procédures de mise en application.* L'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture indique que les procédures de mise en application doivent être des « procédures de coopération efficaces »²⁴. La référence à la « coopération » laisse penser que les procédures de mise en application devraient stimuler l'examen amiable et le dialogue afin de résoudre les difficultés d'application et ne devraient pas devenir une procédure de règlement des différends avec des éléments contradictoires (voir Section 3, par. 4)²⁵. La référence à l'« efficacité » laisse penser que la réponse à des difficultés d'application d'une Partie devrait être équilibrée pour tenir compte de la cause, du type, du degré et de la fréquence de ces difficultés²⁶. Conformément à l'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, les mécanismes d'application doivent être « opérationnels » par opposition au qualificatif plus courant d'« institutionnel »²⁷. Le terme « opérationnel » confère davantage de souplesse en ce qui concerne la question de la structure institutionnelle (voir Section 5.3).

²¹ Voir articles 34 du Protocole de Cartagena; 18 du Protocole de Kyoto; 11 du Protocole de Londres; 8 du Protocole de Montréal; 22 du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants; 14.6 du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale; 15 du Protocole sur l'eau et la santé.

²² Voir les articles 17 de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (« dès que possible »); 17 de la Convention PIC (« dès que possible »); 15 de la Convention d'Aarhus (pas d'indication).

²³ Voir, au sujet du processus consultatif multilatéral, l'Article 13 de la CCNUCC; au sujet du règlement intérieur, les articles 7.3 de la CCNUCC; 23.3 de la CDB; 22.3 de la Convention sur la lutte contre la désertification.

²⁴ Conformément aux conventions de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, les procédures de mise en application doivent être non conflictuelles, non judiciaires et à caractère consultatif; voir articles 22 du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants; 15 du Protocole sur l'eau et la santé; 15 de la Convention d'Aarhus. D'autres conventions ne contiennent pas de qualificatifs; voir les articles 17 de la Convention de Stockholm; 17 de la Convention de Rotterdam; 11 du Protocole de Londres; 8 du Protocole de Montréal.

²⁵ Voir également les articles 34 du Protocole de Cartagena; 22 du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants.

²⁶ Voir également l'Article 18 du Protocole de Kyoto.

²⁷ Voir les articles 17 de la Convention de Stockholm; 34 du Protocole de Cartagena; 17 de la Convention de Rotterdam; 8 du Protocole de Montréal; 22 du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants.

4. *Objectifs des procédures de mise en application.* L'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture indique également l'objectif des procédures de mise en application, à savoir favoriser l'application des dispositions et traiter les questions de non-application (voir également Section 5.1)²⁸. Le fait que les questions de non-application doivent être traitées milite en faveur d'une approche spécifique de l'application, c'est-à-dire l'examen des dossiers concernant les difficultés d'application de telle ou telle Partie²⁹. La référence à la promotion de l'application laisse entendre que les questions d'application devraient être traitées non seulement dans le cadre d'une approche spécifique, mais encore par une approche générale, à savoir une analyse globale de l'application des dispositions du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (voir également Section 5.2).

5. *Procédures de mise en application minimale.* Les procédures de mise en application adoptées au titre de l'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture doivent, au minimum, traiter le suivi et l'offre d'avis ou d'assistance. D'abord, la référence au suivi est unique. Un système de suivi de l'application est un élément essentiel des procédures de mise en application et nécessitera un système d'établissement de rapports (voir Section 5.2). Ensuite, les procédures de mise en application doivent disposer l'émission d'avis et l'adoption de mesures relatives à la fourniture d'une assistance³⁰. La référence à des avis juridiques ou à une assistance juridique est également unique (voir Section 5.7). L'offre d'avis et d'assistance est une mesure de facilitation visant à aider une Partie ayant des difficultés d'application. Cependant, la liste des mesures de l'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ne saurait être exhaustive et n'exclut pas l'incorporation de mesures plus strictes dans la procédure de mise en application (voir Section 5.7).

6. *Pays en développement et pays en transition.* La référence à des pays en développement et pays en transition à l'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture est également une caractéristique unique³¹. Il faut néanmoins souligner que toutes les Parties à un traité sont tenues de se conformer intégralement à ses dispositions à compter de la date d'entrée en vigueur pour la Partie concernée. La situation particulière des pays en développement et des pays en transition ne saurait justifier la non-application. Cependant, leurs besoins particuliers devraient être pris en compte dans les décisions relatives à l'application des mesures (voir Section 5.7), notamment en ce qui concerne l'application de mesures de facilitation, telles que l'émission d'avis et des mesures concernant la fourniture d'une assistance³².

5. MODULES

5.1 Objectif, principes et nature

1. Toutes les négociations relatives aux procédures de mise en application portent sur l'objectif, les principes et la nature de ces procédures. Des débats relatifs à ces questions sont souvent nécessaires pour créer un fonds de connaissances communes pour les négociateurs et pour

²⁸ Voir également les articles 34 du Protocole de Cartagena; 22 du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants; voir Article 11 du Protocole de Londres (« évaluer et encourager »).

²⁹ Voir articles 17 de la Convention de Stockholm; 17 de la Convention de Rotterdam; 18 du Protocole de Kyoto; 8 du Protocole de Montréal (« déterminer le non-respect [...] et les mesures à prendre à l'égard des Parties contrevenantes »).

³⁰ Voir également Article 34 du Protocole de Cartagena.

³¹ Voir également procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 2.

³² Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, par. XIV; projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, par. 6.1 et 6.2.

mieux saisir leurs vues ou leurs ambitions. La pratique des négociations, cependant, montre qu'il est difficile de parvenir à un consensus sur ces questions. Certaines procédures de mise en application n'abordent pas du tout ces questions³³, tandis que d'autres traitent ces questions, ou certaines d'entre elles, dans le dispositif de leur procédure de mise en application³⁴, dans la décision de couverture de la procédure de mise en application³⁵ et/ou dans le préambule de la procédure de mise en application³⁶. En l'absence de consensus, on peut, pour résoudre le dilemme de l'objectif, des principes et de la nature, reprendre la clause du traité qui donne pour instruction à l'organe suprême du traité d'adopter une procédure de mise en application, qui est rédigée dans un langage convenu de traité.

Objectif

2. Si les descriptions de l'objectif diffèrent, cinq éléments principaux peuvent être dégagés. Les procédures de mise en application fournissent un moyen:

- i) de déceler les difficultés d'application, notamment les situations possibles ou déclarées de non-respect à un stade précoce;
- ii) d'établir les causes profondes de ces difficultés et des situations de non-respect;
- iii) de formuler les réponses les plus appropriées, en vue de résoudre ces difficultés ou de corriger l'état de non-respect sans tarder³⁷.

Il est à noter que les directives de la CIPV ont quelques-uns de ces éléments en commun avec les procédures de mise en application. Ainsi, les directives indiquent que la procédure vise à « aider à rechercher la cause de la non-conformité, et à favoriser l'adoption de mesures propres à éviter que la situation ne se reproduise »³⁸. Cela est également vrai pour le projet de processus consultatif multilatéral de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques³⁹. Ainsi, l'objectif proposé de ce processus consiste à aider les Parties à surmonter leurs difficultés et à empêcher la survenue de différends. Le processus a également pour objectif de favoriser la connaissance du traité dont il relève.

3. Les descriptions de l'objectif contiennent généralement deux perspectives, mais souvent implicitement. La première perspective est dépourvue de caractère litigieux et concerne la procédure servant de service d'assistance pour les Parties ayant des difficultés d'application. Cela est reflété dans le libellé, par exemple « faciliter » l'application, « aider » l'application, « aider » les Parties ayant des difficultés d'application, ou « fournir des avis ou une aide ». Alors que la première perspective souligne l'aspect facilitatif de la procédure de mise en application, la deuxième perspective est plus contentieuse puisqu'elle correspond à d'éventuelles mesures plus strictes visant à remédier à des situations de non-application. Cela peut se traduire dans l'objectif par un libellé tel que « assurer » l'application, « viser à assurer » l'application ou « mettre en application ». Il est à noter que les débats relatifs à l'objectif sont souvent étroitement liés entre eux et empiètent sur ceux relatifs aux fonctions. Ainsi, la section relative aux fonctions peut contenir des références qui reflètent l'objectif de la fonction en question, et par conséquent de la

³³ Voir procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus.

³⁴ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 1 et 2 (objectif et nature); procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section I (objectif); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 7 d) et 8 (combinaison de l'objectif et des fonctions); procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 3 (combinaison de l'objectif et des fonctions).

³⁵ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 4 à 7 (objectif de nouveau).

³⁶ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, troisième considérant (principes).

³⁷ Voir également Directives du PNUE, par. 14 d) (ii); procédure de mise en application de la Convention de Bâle, préambule de la décision de couverture, considérants 4 à 7.

³⁸ Voir Directives CIPV, Section 1.

³⁹ Voir projet de processus consultatif multilatéral de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, par. 2

procédure⁴⁰. Étant donné que l'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture contient une référence au suivi, il est probable que cette question sera examinée dans le contexte de l'objectif de la procédure de mise en application (voir également Section 4, par. 5 et 5.2)⁴¹.

Principes et nature

4. L'objectif de la procédure de mise en application est accompagné de références aux principes et à la nature de la procédure. Ces deux catégories ne sont jamais clairement définies et tendent à se chevaucher. La catégorie des principes contient souvent des notions associées à la procédure équitable et aux droits en matière de procédure. Ces notions sont notamment la loyauté, la transparence, la prévisibilité et la procédure équitable. Étant donné que l'on pourrait avancer que la référence à des principes spécifiques modifie les dispositions d'une procédure de mise en application, certains avancent ou craignent que les notions qui figurent dans cette catégorie puissent faire l'objet d'une action devant l'organe qui administre la procédure. La catégorie de la nature contient souvent les caractéristiques générales de la procédure de mise en application telles que simple, souple et efficace. Les termes « non conflictuel », « non contradictoire », et « non judiciaire » reviennent également dans tous les textes, et reflètent le désir d'une procédure qui aborde les cas d'application par le dialogue plutôt que par l'approche habituelle du règlement des différends (voir Section 3, par. 4). Il est à noter que même lorsqu'ils sont incorporés dans la section d'ouverture de la procédure de mise en application, les principes et la nature ne prennent tout leur sens que lorsqu'ils deviennent opérationnels dans le reste de la procédure. Enfin, les négociations relatives aux principes et à la nature peuvent également porter sur la question de la mesure dans laquelle les besoins particuliers des pays en développement et des pays en transition doivent être pris en compte dans la procédure de mise en application (voir également Section 4.6).

5.2 Fonctions

1. Il est tout d'abord à noter que la section relative aux fonctions est souvent mêlée à des éléments concernant l'objectif, la réunion d'informations et les conséquences. Ce mélange compromet la transparence du texte et peut faire obstacle à l'interprétation du mandat de l'organe qui administre la procédure. Dans sa forme la plus pure, la section relative aux fonctions devrait être limitée aux activités d'un organe qui administre la procédure, plutôt que d'énoncer les raisons pour lesquelles il le fait et les modalités selon lesquelles il agit. Une liste claire de fonctions permet à l'organe qui administre la procédure de déterminer son mandat. L'incorporation de la liste des fonctions à d'autres sections, par exemple dans la procédure de mise en application de la Convention de Bâle, constitue un obstacle et devrait donc être évitée.

2. On peut distinguer trois principales fonctions d'application.

- Une première fonction consistant à aborder les difficultés d'application des diverses Parties, qui figure dans toutes les procédures opérationnelles de mise en application⁴².
- Une deuxième fonction que l'on trouve dans de nombreuses procédures de mise en application est l'analyse des questions générales d'application en vue d'identifier et de traiter des difficultés générales et systémiques d'application⁴³. Il existe une variante de cette fonction

⁴⁰ Voir procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 3; procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 8.

⁴¹ Voir également procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 1.

⁴² Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 19; procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, sections IV, par. 4 à 6 (groupe de la facilitation) et V, par. 4 à 6 (groupe de l'exécution); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 7 a); procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 13 a); procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 3 a); procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 3 b); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, section III, par. 1 a).

⁴³ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 21; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 13 b); procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 3 b); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, section III, par. 1 d).

dans laquelle l'application générale d'une disposition donnée d'un traité est analysée⁴⁴. Ce type d'examen de l'application est en grande partie fondé sur les rapports nationaux qui sont présentés par des Parties au traité concerné. Cet examen sera donc axé sur la mise en œuvre d'un traité, c'est-à-dire la transposition par les Parties de leurs engagements pris dans le cadre du traité en politiques nationales, réglementations et autres mesures. Dans une autre variante de cette fonction, une procédure de mise en application peut prévoir la préparation, en vue de leur examen par l'organe suprême du traité, d'interprétations de dispositions du traité afin de faciliter l'application uniforme par les Parties⁴⁵. Cette variante n'a été expressément prévue dans aucune des procédures opérationnelles de mise en application.

- Une troisième fonction que l'on trouve dans de nombreuses procédures de mise en application consiste à examiner l'application et les obligations de notification⁴⁶. Strictement parlant, la fonction visant à aborder les difficultés d'application des diverses Parties comprend automatiquement le traitement des cas de non-respect des obligations de notification. Cependant, la plupart des procédures de mise en application reconnaissent que les obligations de notification justifient une attention supplémentaire et comprennent une disposition particulière à cet égard. Il y a plusieurs raisons d'accorder cette attention supplémentaire. Premièrement, un rapport national contient des informations sur l'application par une Partie. Deuxièmement, l'ensemble des rapports nationaux permet de mieux comprendre l'application globale des Parties au traité. Troisièmement, le non-respect de l'obligation de notification signale souvent ou précède des difficultés d'application d'autres obligations. Quatrièmement, la vérification du respect des obligations de notification est relativement objective, en particulier lorsque l'accent est mis sur la question de savoir si les délais de notification sont respectés, ou si le rapport national est complet. Dans le cadre de cette troisième fonction, le rôle du secrétariat est pertinent, en particulier lorsque le secrétariat a le droit de déclencher la procédure de mise en application (voir Section 5.4).

3. Pour certains traités, la deuxième fonction a été confiée à des organes subsidiaires à composition non limitée, tels que l'Organe subsidiaire d'application de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le Comité d'examen de la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique et le Groupe de travail à composition non limitée de la Convention de Bâle qui a été créé pour donner des avis sur la mise en œuvre de la Convention et l'examiner en permanence. Des organes subsidiaires à composition non limitée analogues ont été mis en place dans le cadre des conventions régionales des pêches afin d'améliorer l'application et la mise en œuvre des mesures de conservation et de gestion⁴⁷. Bien que le terme « application » soit utilisé dans le titre de ces organes, leurs fonctions sont généralement comparables à celles des organes subsidiaires à composition non limitée précités qui examinent la mise en œuvre. La dévolution de cette fonction à un organe d'application ou à un organe subsidiaire à composition non limitée sera déterminée par l'organisation institutionnelle du traité concerné.

⁴⁴ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 21 f); procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 3 d); procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 3 d).

⁴⁵ Voir les « observations générales » sur les articles du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels; et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du Comité des droits de l'homme.

⁴⁶ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 21 e) dans le contexte de l'examen général; procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 7 b); procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 13 c); Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 3 a).

⁴⁷ Voir, par exemple, la Convention de 2001 sur la conservation et la gestion des ressources halieutiques de l'Atlantique Sud-Est (Article 9); la Convention de 2000 sur la conservation et la gestion des stocks de poissons grand migrateurs du Pacifique Centre et Ouest (Article 14).

4. Il faut également rappeler que l'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture fait référence au « suivi » (voir Section 4.5). Dans les négociations relatives à la procédure de mise en application, le processus de suivi de l'application du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture devra être élaboré⁴⁸. Premièrement, il est noté que le suivi sera un processus continu. Deuxièmement, le suivi ne nécessite pas l'activation de la procédure de mise en application par un mécanisme de déclenchement (voir Section 5.4). Troisièmement, il faut décider qui s'occupe du processus de suivi et comment. Les apports du processus de suivi sont des renseignements et ces renseignements peuvent être obtenus auprès de diverses sources (voir Section 5.6). Mises à part les solutions remplacement inhabituelles un flux régulier d'informations pour un processus continu de suivi nécessite la mise en place d'un système de notification par les Parties⁴⁹. Par conséquent, il y a un lien direct entre le suivi et le respect des obligations de notification.

5.3 Structure institutionnelle

1. Le fonctionnement des procédures de mise en application peut nécessiter l'appui d'une structure institutionnelle. Toutes les procédures de mise en application qui ont été adoptées dans le cadre d'accords multilatéraux sur l'environnement mettent en place un organe chargé de l'application qui a un rôle central dans le fonctionnement des procédures de mise en application. Seules les directives CIPV n'ont pas, jusqu'ici, mis en place un organe de ce type, mais on a observé que les fonctions de ces directives sont différentes de celles d'autres procédures de mise en application (voir Section 2.4). La nécessité d'un organe chargé de l'application doit donc être évaluée en même temps que les fonctions des procédures de mise en application. Si l'appui d'un organe d'application est considéré comme souhaitable, il sera nécessaire de sélectionner cet organe et de déterminer sa composition.
2. En ce qui concerne la sélection de l'organe chargé de l'application, on peut se demander si les fonctions d'application devraient être confiées à un organe existant ou à un nouvel organe. Les organes existants au moment de l'entrée en vigueur du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture qui pouvaient être désignés pour s'acquitter de ces fonctions sont l'Organe directeur, le Bureau ou un bureau élargi ou le secrétariat. La désignation de l'un ou l'autre de ces organes serait efficace. Bien que les propositions à cet effet aient été effectuées dans le cadre des négociations relatives aux procédures de mise en application, aucune des procédures opérationnelles n'a désigné un organe existant. Malgré les coûts, l'incompatibilité des fonctions, les compétences spécialisées individuelles nécessaires, le souhait d'assurer une procédure équitable et la nécessité de la transparence ont invariablement conduit à la décision de mise en place d'un nouvel organe. De même, malgré les coûts plus élevés, les procédures opérationnelles de mise en application ont toujours mis en place des organes permanents – et non pas des organes ad hoc. Les organes permanents ont été mis en place pour assurer la continuité du processus et des personnes, ainsi qu'une réponse rapide à toute question d'application se posant. À cet égard, il est à noter qu'il peut y avoir des délais considérables entre l'apparition d'une difficulté d'application et la session suivante de l'organe suprême du traité à laquelle un organe ad hoc pourrait être mis en place.
3. En ce qui concerne la composition de l'organe chargé de l'application, plusieurs questions doivent être résolues, à savoir: a) le nombre de membres de l'organe, b) la représentation des groupes d'intérêts au sein de l'organe, c) le titre auquel les membres agissent et d) les conditions que les personnes doivent remplir pour être éligibles afin de siéger à l'organe.

⁴⁸ Le processus de suivi a également été intégré dans la procédure de mise en application de la Convention alpine; voir procédure de mise en application de la Convention alpine, Section I.

⁴⁹ Concernant des caractéristiques possibles d'un système de notification, voir par exemple la Section IV des principes directeurs de la Commission économique pour l'Europe (voir Section 1.13).

- Le nombre de membres des organes existants chargés de l'application va de 8 à 15⁵⁰; à cet égard, l'exception est l'organe d'application établi au titre du Protocole de Kyoto, qui est composé de 20 membres dont 10 pour le Groupe de la facilitation et 10 pour le Groupe de l'exécution⁵¹. Les facteurs ayant une influence sur le nombre de membres de l'organe sont essentiellement une prise de décisions efficace et une représentation équitable des groupes d'intérêts, en particulier des groupements régionaux. Il est à noter que des organes relativement restreints ont été mis en place étant donné le nombre de Parties aux accords multilatéraux sur l'environnement dans le cadre desquels ces organes ont été mis en place. Le nombre exact dépend de la formule qui est retenue pour représenter les groupes d'intérêts au sein des organes.
- Étant donné que la FAO a sept groupements régionaux, le nombre de membres de l'organe chargé de l'application sera probablement un multiple de sept. Cette formule pourrait être modifiée si des intérêts autres que ceux des groupements régionaux doivent être représentés au sein de l'organe d'application. Des sièges à l'organe peuvent également être réservés pour des observateurs⁵². Étant donné que les institutions internationales dont il est question à l'Article 15 du Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et les personnes physiques et morales visées à l'Article 11.3 du Traité ont un intérêt légitime à ce que le traité soit respecté; le fait de réserver des sièges de l'organe chargé de l'application à ces entités mérite d'être envisagé.
- Dans la majorité des organes existants, les Parties sont élues à l'organe chargé de l'application et les membres individuels chargés de représenter les Parties sont désignés par celles-ci⁵³. Pour souligner que les divers membres ne sont pas seulement censés représenter les intérêts nationaux ou les intérêts des organes qu'ils représentent, mais également les intérêts de la communauté du traité, il a été expressément indiqué dans un cas que les membres sont nommés par les Parties mais qu'ils exercent leurs fonctions dans le meilleur intérêt de la Convention⁵⁴. Cependant, plusieurs procédures de mise en application ont adopté une approche différente et prévoient la nomination de membres agissant à titre personnel⁵⁵. L'objectif de cette approche de remplacement est de réduire le degré de contrôle par une Partie et/ou les membres sur le membre, afin de renforcer le caractère d'expert de l'organe, et de préserver la continuité de la composition pendant la période pour laquelle un membre a été élu. Même s'il est convenu de nommer des membres à titre personnel, des groupes d'intérêts chercheront à faire représenter leurs intérêts dans tout le processus de nomination et d'élection des membres.

⁵⁰ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 3 (15 membres); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 5 (10 membres); procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 1 (8 membres); procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 1 (8 membres); procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 1 (9 membres).

⁵¹ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section II, par. 3.

⁵² Voir procédure de mise en application de la Convention alpine, Section II, par. 1.1.

⁵³ Voir procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 5; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 1; procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 1.

⁵⁴ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 5.

⁵⁵ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, section II, par. 6; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 1.

- Enfin, un organe chargé de l'application ne peut s'acquitter de ses fonctions que si ses membres sont suffisamment qualifiés pour y siéger. Un organe d'application n'est pas un organe judiciaire, bien qu'il soit parfois qualifié d'organe quasi judiciaire. La composition devrait donc refléter non seulement les compétences juridiques, mais encore d'autres compétences spécialisées liées à la question technique du traité en question. Il est à noter que l'Article 21 du Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture se réfère explicitement aux avis juridiques et à l'aide juridique, ce qui peut être considéré comme une indication que des compétences d'experts juridiques devraient être suffisamment représentées parmi les membres (voir Section 4, par. 5).

5.4 Mécanismes de déclenchement

1. Les procédures de mise en application doivent être activées avant que des fonctions d'application ne puissent être exécutées. Le droit d'activer des procédures de mise en application a été limité dans les procédures de mise en application. Ces procédures identifient donc les personnes qui peuvent les activer. Ce droit peut être différent selon la fonction d'application qui doit être exécutée.

2. En ce qui concerne les difficultés d'application des diverses Parties, les mécanismes suivants de déclenchement ont été acceptés dans les procédures opérationnelles de mise en application ou proposés lors des négociations.

- Premièrement, les procédures de mise en application peuvent être déclenchées par une Partie en ce qui la concerne. Ce « mécanisme d'autodéclenchement » est dépourvu de caractère litigieux, figure dans toutes les procédures de mise en application⁵⁶, et a aussi été fréquemment invoqué. La réussite du mécanisme d'autodéclenchement, cependant, est à l'évidence liée aux mesures envisagées dans les procédures de mise en application, notamment l'émission d'avis ou la fourniture d'une aide à une Partie ayant des difficultés d'application.
- Deuxièmement, les procédures de mise en application pourraient être déclenchées par une Partie à l'égard d'une autre Partie. Bien qu'il ait un caractère litigieux, le mécanisme de déclenchement de Partie à Partie existe dans toutes les procédures de mise en application⁵⁷. Le mécanisme de déclenchement de Partie à Partie permet à une Partie de déclencher des procédures de mise en application dans l'intérêt collectif découlant du traité (voir Section 4, par. 3). Le risque de cas ayant des motivations politiques et de cas devenant contradictoires peut être réduit par l'introduction de garanties procédurales (voir Section 5.5). Dans un cas, le droit de faire appel au mécanisme de déclenchement de Partie à Partie n'a été conféré qu'aux Parties qui ont directement à faire à une autre Partie⁵⁸. Cela suppose que l'utilisation de ce mécanisme de déclenchement nécessite la démonstration d'un intérêt particulier. De ce fait, un élément contradictoire est introduit dans les procédures de mise en application. Il ne sera donc pas possible de soulever la question de difficultés d'application d'autres Parties dans l'intérêt collectif découlant du traité et cette approche empiète sur l'une des caractéristiques fondamentales des procédures de mise en application (voir Section 3, par. 3).

⁵⁶ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 9 a); procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VI, par. 1 a); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 4; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 16; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 4 b); procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 4 b).

⁵⁷ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 9 b); procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VI, par. 1 b); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 1; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 15; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 4 a); procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 4 a).

⁵⁸ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 9 b).

- Troisièmement, les procédures de mise en application pourraient être déclenchées par le secrétariat. Bien que le secrétariat soit le centre d'informations d'un traité et de sa mise en oeuvre, on s'est demandé si un droit de déclenchement de procédure de mise en application en cas de difficulté d'application de telle ou telle Partie est compatible avec la nature administrative des fonctions du secrétariat et l'impartialité avec laquelle il devrait s'acquitter de ces fonctions. Un mécanisme de déclenchement par le secrétariat a néanmoins été accepté dans certaines procédures de mise en application⁵⁹. De surcroît, un droit limité du Secrétariat de déclencher des procédures de mise en application en cas de difficulté d'application de telle ou telle Partie a été accepté dans la plupart des procédures de mise en application, notamment en ce qui concerne le respect des obligations de notification (voir également ci-après).
- Quatrièmement, les procédures de mise en application pourraient être déclenchées par l'organe d'application lui-même. Seule une des procédures opérationnelles de mise en application a conféré ce droit de déclenchement à l'organe d'application en cas de difficulté d'application de telle ou telle Partie⁶⁰. Ce droit créerait une situation dans laquelle l'organe d'application serait à la fois juge et Partie et l'organe d'application pourrait donc ne pas être perçu comme un organe impartial en l'occurrence.
- Cinquièmement, les procédures de mise en application pourraient être déclenchées par l'organe suprême du traité ou d'autres organes du traité. Cependant, ce droit n'est généralement pas considéré comme ayant une valeur supérieure à celle d'un mécanisme de déclenchement de Partie à Partie. L'exception est constituée par le droit des équipes d'experts d'examen de déclencher les procédures de mise en application dans le cadre du Protocole de Kyoto qui découle des fonctions propres au traité de ces organes du traité⁶¹.
- Sixièmement, le droit de déclencher des procédures de mise en application pourrait être attribué à des États qui ne sont pas Parties au traité en question. Il n'y a pas d'exemples spécifiques de ce droit de déclenchement dans les procédures opérationnelles de mise en application. Il serait également difficile de militer en faveur de l'attribution d'un droit de ce type aux États qui ont décidé de ne pas devenir Parties à un traité. Cependant, on pourrait avancer l'extension de ce droit à un État qui ne peut pas devenir Partie à un traité, par exemple parce que son domaine d'application géographique est limité. Une procédure de mise en application attribue le droit de déclenchement aux observateurs qui comprennent tous les États qui ne sont pas Parties au traité géographiquement limité en question et ne limite pas ce droit aux États qui ne peuvent pas devenir Parties à ce traité⁶².
- Septièmement, les organisations internationales pourraient se voir arroger le droit de déclencher des procédures de mise en application. L'on pourrait penser aux organisations internationales qui sont compétentes dans le domaine d'un traité spécifique mais qui ne peuvent pas devenir Parties à celui-ci. Bien qu'il n'y ait pas d'exemple spécifique d'un tel droit de déclenchement dans les procédures opérationnelles de mise en application, une procédure de mise en application attribue un droit de ce type aux observateurs et cette catégorie comprend des organisations internationales⁶³. Étant donné que les institutions internationales citées à l'Article 15 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ont un intérêt légitime concernant l'application du traité, il est justifié d'envisager d'accorder à ces organisations internationales le droit de déclencher les procédures de mise en application.
- Huitièmement, le droit de déclencher les procédures de mise en application pourrait être attribué à des organisations non gouvernementales. L'on pourrait penser aux organisations

⁵⁹ Voir procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 17; procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 5.

⁶⁰ Voir procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 5.

⁶¹ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VI, par. 1.

⁶² Voir procédure de mise en application de la Convention alpine, Section II, par. 2.3, ainsi que les articles 5.5 et 8.2 de la Convention alpine.

⁶³ Voir procédure de mise en application de la Convention alpine, Section II, par. 2.3, et article 5.5.

- non gouvernementales qui sont compétentes dans le domaine d'un traité donné. Le risque d'une surcharge de travail et de cas ayant des motivations politiques peut être surmonté par des garanties procédurales (voir Section 5.5). Un mécanisme de déclenchement « public » de ce type a été incorporé dans une procédure de mise en application qui a été adoptée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, mais le droit de déclencher la procédure s'étend dans ce cas à tous les membres du public et n'a pas été limité aux organisations non gouvernementales qui sont compétentes dans le domaine de ce traité⁶⁴. De surcroît, une procédure de mise en application attribue le droit de déclencher la procédure à des observateurs et cette catégorie comprend des organisations non gouvernementales qui sont compétentes dans le domaine de ce traité et qui ont été admises comme observatrices à des réunions dans le cadre de ce traité⁶⁵. Étant donné la reconnaissance explicite de la position particulière des personnes juridiques dont il est question à l'Article 11.3 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, il convient d'envisager d'étendre le droit de déclencher la procédure de mise en application aux organisations non gouvernementales dans les limites du domaine d'application de ces articles.
- Enfin, les personnes physiques pourraient se voir octroyer un droit de déclenchement de la procédure de mise en application. Le risque d'une surcharge de travail et de la motivation politique de cas peut être surmonté par des garanties procédurales (voir Section 5.5). Un mécanisme de déclenchement « public » de ce type a été incorporé dans une procédure de mise en application qui a été adoptée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies⁶⁶. Étant donné la reconnaissance explicite de la situation particulière des personnes physiques citées à l'Article 11.3 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, il convient d'envisager d'étendre à ces personnes le droit de déclencher la procédure de mise en application.
3. En ce qui concerne l'examen du respect des obligations de notification, il a été noté que la présentation de rapports nationaux est essentielle pour évaluer l'état d'application d'un traité (voir Section 5.2). La présentation en temps utile de ces rapports nécessite donc une supervision structurelle. Étant donné que les rapports nationaux devront habituellement être présentés au secrétariat, cet organe sera à même d'évaluer l'état du respect des obligations de notification. Étant donné qu'il s'agit d'une activité relativement objective, un droit limité de déclencher les procédures de mise en application a été conféré au secrétariat dans plusieurs procédures de mise en application⁶⁷.
4. En ce qui concerne les questions générales et globales d'application, les procédures opérationnelles de mise en application confèrent à l'organe suprême du traité le droit de déclencher ces procédures⁶⁸. Ce droit n'a été conféré à d'autres organes de traité dans aucune des procédures opérationnelles de mise en application. Contrairement aux cas de difficulté d'application de telle ou telle Partie, l'examen des questions générales ou globales d'application

⁶⁴ Voir procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 18. L'incorporation d'un mécanisme de déclenchement « public » est à l'examen dans le cadre de la révision de la procédure de mise en application de la Convention d'Espoo (voir Section 1) et de l'élaboration d'une procédure de mise en application dans le cadre du Protocole sur l'eau et la santé.

⁶⁵ Voir procédure de mise en application de la Convention alpine, Section II, par. 2.3, ainsi que l'Article 5.5.

⁶⁶ Voir procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 18. L'incorporation d'un mécanisme de déclenchement « public » est à l'examen dans le cadre de la révision de la procédure de mise en application de la Convention d'Espoo (voir Section 1) et de l'élaboration d'une procédure de mise en application dans le cadre du Protocole sur l'eau et la santé.

⁶⁷ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 9 c); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 3; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par 17; procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 5.

⁶⁸ Voir procédure de mise en application de la Convention de Berne, par. 21; procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 14; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par 13 b); procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par 3 d); procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 3 d).

ne soulève pas de question en ce qui concerne l'impartialité de l'organe d'application. Malgré cela, ce droit de déclenchement de la procédure de mise en application n'a pas encore été conféré à l'organe d'application dans les procédures opérationnelles de mise en application. Cependant, rien n'empêche un organe d'application de faire des recommandations à cet effet dans des rapports sur ses activités.

5.5 Garanties procédurales

1. Les garanties procédurales ne sont pas regroupées dans une section donnée mais elles sont réparties dans toute la procédure de mise en application. Ces garanties concrétisent et rendent opérationnels les principes de la procédure équitable, de la transparence, de la loyauté et de la prévisibilité. Par conséquent, les garanties procédurales contribuent sensiblement à la légitimité de la procédure de mise en application telle qu'elle est perçue. Si les premières procédures de mise en application ne comportent que relativement peu de garanties, les procédures plus récentes comprennent généralement des dispositions détaillées. Les garanties procédurales sont particulièrement importantes en ce qui concerne les modules politiquement litigieux, et leur incorporation accroît souvent sensiblement les chances de parvenir à des solutions de compromis sur ces questions litigieuses. Elles jouent un rôle particulièrement important dans les procédures qui contiennent des mesures plus strictes. Généralement, ces garanties comportent des dispositions relatives à six aspects d'une procédure de mise en application: i) calendrier et échéancier; ii) représentation et droit de participer; iii) prescriptions en matière d'exposés; iv) confidentialité; v) prise de décision et vi) motivation des décisions.

2. *Calendrier et échéancier.* Les calendriers et échéanciers occupent une place prépondérante dans la première phase d'un cas de mise en application, et sont considérés comme particulièrement importants pour le mécanisme de déclenchement de Partie à Partie. Ce type de garantie procédurale peut indiquer les délais dans lesquels i) le secrétariat doit informer une Partie qu'un exposé a été déposé contre elle⁶⁹; ii) cette Partie a la faculté de répondre au contenu dudit exposé⁷⁰; et iii) des décisions doivent être adoptées par l'organe d'application au sujet de cet exposé⁷¹.

3. *Représentation et droit de participer.* Un deuxième type de garantie procédurale concerne le droit de participer à la procédure. Il s'agit de la participation de la ou des Parties dont l'application est en question et de la question de savoir si le processus doit être ouvert ou fermé (voir par. 5). En ce qui concerne les Parties concernées, la forme de participation la plus évidente, qui est également une caractéristique fondamentale de la procédure équitable, est le droit de faire des déclarations, écrites et orales. En ce qui concerne la présence physique de la Partie concernée, on distingue deux phases de la procédure. D'abord, la phase pendant laquelle l'organe chargé de la mise en application examine les faits et circonstances de l'affaire et ensuite, la phase pendant laquelle l'organe chargé de la mise en application tire ses conclusions et formule et adopte ses recommandations et décisions. Le plus souvent, les procédures de mise en application stipulent que les Parties à l'égard desquelles un exposé a été fait ont le droit de participer ou d'être

⁶⁹ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 13; procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VI, par. 2; procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 2; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 15 et 23; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 4; procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 4 a).

⁷⁰ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 14; procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Sections IX, par. 1 et X, par. 1 b); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 2; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 15; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 4 et 5; Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 4 a).

⁷¹ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VII, par. 3, Section IX, par. 4 et 8, et Section X, par. 1 d) et 1 f).

représentées pendant la première phase, mais non pendant la deuxième phase⁷². En cas de conciliation fondée sur la représentation des Parties, cette garantie peut s'appliquer également aux membres de l'organe de mise en application eux-mêmes⁷³.

4. *Conditions à réunir pour les exposés.* Un troisième type de garantie procédurale concerne les conditions formelles requises pour un exposé. Toutes les procédures de mise en application nécessitent qu'un exposé d'une Partie concernant l'application par une autre Partie soit accompagné de pièces justificatives⁷⁴. On demande de plus en plus que les exposés ne soient pas d'importance mineure, ne reposent pas sur des arguments insuffisants, ou ne soient pas manifestement peu raisonnables. Ces conditions à remplir peuvent s'appliquer à l'ensemble des exposés⁷⁵, ou à une catégorie donnée d'exposés⁷⁶. Ces conditions à remplir donnent à l'organe chargé de l'application le mandat de rejeter les exposés qui sont à l'évidence motivés par des raisons politiques, ou qui ne soulèvent que des questions d'application mineures et sans grande importance. Une condition particulière qui sert de garantie procédurale existe dans le cas d'un mécanisme de déclenchement par le secrétariat. Avec ce type de mécanisme, le secrétariat, ayant eu connaissance de difficultés d'application, a souvent la responsabilité de s'adresser pour commencer à la Partie concernée pour lui demander un complément d'informations ou des explications sur les difficultés d'application⁷⁷. Il s'agit d'essayer de résoudre les difficultés d'application par une action administrative ou des contacts diplomatiques, avant de déclencher officiellement la procédure. En vue d'éviter une prolongation excessive de cette phase, ou d'aboutir à une impasse procédurale lorsque la Partie concernée ne répond pas, la procédure de mise en application indiquera également des délais que le secrétariat devra respecter avant de saisir l'organe chargé de l'application de l'affaire. Enfin, il est à noter qu'une procédure de mise en application prévoit que l'organe chargé de l'application, lorsqu'il examine les exposés de membres du public, devrait, « à tous les stades pertinents tenir compte de l'existence d'une procédure de recours interne »⁷⁸. Cette garantie procédurale ressemble à une règle de droit international selon laquelle les individus doivent épuiser les recours internes avant que l'État dont ils sont ressortissants puisse présenter une demande en leur nom à l'encontre d'un autre État dans une procédure habituelle de règlement des différends (règle des recours internes). Il est cependant noté que cette garantie procédurale n'est pas une condition d'admissibilité de la procédure de la mise en application, mais un pouvoir discrétionnaire de l'organe chargé de l'application. Il s'agit d'une différence de taille qui tient à la distinction entre les procédures habituelles de règlement des différends et les procédures de mise en application. Premièrement, un exposé d'un membre du public dans le cadre d'une procédure de mise en application ne vise pas à protéger les intérêts

⁷² Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 15; procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VIII, par. 2; procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 10 et 11; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 32 et 33; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 8; procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 8.

⁷³ Voir procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 11 (« Aucune Partie, *membre ou non du Comité d'application* »; italiques ajoutés).

⁷⁴ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 10 c); procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VI, par. 1 b) et Section VII, par. 2 a); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 1; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 15; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 4 a); procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 4 a).

⁷⁵ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 18.

⁷⁶ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VII, par. 2, dans laquelle les conditions à remplir s'appliquent aux exposés présentés par les Parties en ce qui concerne l'application par une autre Partie; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 20, dans lequel les conditions concernent les exposés présentés par des membres du public.

⁷⁷ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 9 c); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 3; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 17; procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 5.

⁷⁸ Voir procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 21.

individuels de ce membre ou à apporter réparation. Deuxièmement, une difficulté d'application à laquelle se heurte une Partie peut avoir pour cause profonde une défaillance systémique des lois et réglementations intérieures qu'une procédure de mise en application s'efforce d'aborder de façon préventive (voir Section 3, par. 6). Une autre garantie procédurale qui pourrait être introduite en ce qui concerne les exposés de membres du public est un filtre politique. Ainsi, il pourrait être requis qu'un exposé d'un membre du public ne puisse être transmis à l'organe chargé de l'application que s'il est appuyé par une ou plusieurs Parties. À cet égard, il faut rappeler qu'il convient d'envisager de conférer le droit de déclencher la procédure de mise en application à des personnes physiques et morales visées à l'Article 11.3 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (Section 5.4). Il pourrait être exigé que les exposés émanant de ces personnes soient appuyés par la Partie dont ils relèvent au point de vue juridictionnel. Bien que ces personnes puissent également demander à cette Partie de déclencher la procédure de mise en application à l'égard d'une autre Partie (mécanisme de déclenchement de Partie à Partie), il va sans dire qu'un droit indépendant de déclencher la procédure, bien que sujet à un filtre politique, créera une dynamique qui lui sera propre.

5. *Confidentialité.* Quatrièmement, toutes les procédures de mise en application contiennent des dispositions relatives au traitement des renseignements confidentiels. Généralement, une procédure de mise en application peut disposer que « les membres [d'un organe chargé de l'application] et toute Partie concernée par ses délibérations protégeront la confidentialité des renseignements qu'ils reçoivent de façon confidentielle »⁷⁹. Toutes les clauses relatives au degré de confidentialité de l'information contenue dans le traité, en vertu de laquelle la procédure de mise en application fonctionne, sont également applicables à la procédure⁸⁰. La question de la confidentialité peut également concerner la question de savoir si les réunions de l'organe chargé de l'application sont ouvertes, c'est-à-dire publiques, ou à huis clos (voir également par. 3). Les précédents sont partagés. Certaines procédures de mise en application ne traitent pas la question⁸¹, auquel cas le règlement intérieur du traité peut être déterminant. D'autres procédures de mise en application indiquent que les réunions de l'organe chargé de l'application sont ouvertes en principe, mais permettent des exceptions⁸². En revanche, une procédure de mise en application peut disposer que sauf décision contraire, les réunions consacrées à des affaires individuelles sont à huis clos⁸³.

6. *Prise des décisions.* La plupart des procédures de mise en application contiennent une disposition sur la façon dont les décisions sont prises⁸⁴. Le principal point de départ est que tout devrait être fait pour parvenir à des décisions par consensus. Il existe des approches différentes quant à la situation dans laquelle tous les efforts visant à parvenir à un consensus sont épuisés. Lorsque le consensus n'est pas possible, il peut être disposé que le rapport de l'organe chargé de

⁷⁹ Voir procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 15 (et par. 16 en ce qui concerne le rapport de l'organe chargé de la mise en application); voir également procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 26; procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VIII, par. 6; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 26 à 31; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 7; procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 7; projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section IV, par. 4.

⁸⁰ Voir, par exemple, l'Article 13.2 a) du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

⁸¹ Voir procédure de mise en application du Protocole de Montréal; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo; procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance; projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena.

⁸² Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section IX, par. 2 (auditions du groupe de l'exécution); procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 30).

⁸³ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 16.

⁸⁴ Selon la procédure de mise en application du Protocole de Montréal, les décisions sont prises par consensus dans la pratique; selon la procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, les décisions sont prises par consensus sur la base d'une décision du Comité d'application.

l'application contiendra les vues de tous les membres de l'organe⁸⁵. La procédure de mise en application peut également prévoir différents types de vote à la majorité lorsqu'il n'est pas possible de parvenir à un consensus⁸⁶.

7. *Motivation des décisions.* Une procédure de mise en application contient une garantie procédurale explicite nécessitant que les décisions de l'organe chargé de la mise en application soient motivées⁸⁷. En pratique, cependant, tous les organes chargés de la mise en application fournissent des explications complètes et des motivations pour leurs recommandations et décisions.

5.6 Sources d'information

1. La pratique montre que l'efficacité d'une procédure de mise en application augmente sensiblement lorsque l'organe chargé de la mise en application a un mandat général de réunion d'informations, en particulier en ce qui concerne les organismes, institutions et autres acteurs qu'il est autorisé à inviter au dialogue. En particulier, la participation des organisations d'exécution du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) au processus a été très utile pour trouver des solutions aux difficultés d'application. Toutes les procédures opérationnelles de mise en application, sauf une, contiennent une section particulière dressant la liste des sources d'information pour l'organe d'application⁸⁸. Les réponses aux questions suivantes sont utiles pour identifier le champ d'application et les incidences de ce module, et permettent de mieux comprendre le pouvoir discrétionnaire qu'a l'organe chargé de l'application pour utiliser ces ressources. La liste est-elle non limitée ou limitée? L'utilisation d'une source de la liste est-elle assujettie à des restrictions ou non? La section est-elle uniquement consacrée aux sources à partir desquelles l'organisme chargé de l'application peut rechercher activement ou demander des renseignements, ou comprend-elle des dispositions indiquant que les entités sont autorisées à présenter des informations – non demandées – à l'organe chargé de l'application? En principe, une liste non limitée donnera à l'organe chargé de l'application un vaste pouvoir discrétionnaire⁸⁹. Cependant, l'utilisation d'une source de cette liste non limitée peut être assujettie à des restrictions, ce qui conditionne le degré de pouvoir discrétionnaire⁹⁰. Une liste limitée des sources donne, en principe, un faible pouvoir discrétionnaire. Cependant, les points figurant sur la liste peuvent conférer à l'organe chargé de l'application un vaste mandat de réunion d'informations, lui octroyant un vaste pouvoir discrétionnaire⁹¹. Outre les sources auprès desquelles l'organe chargé

⁸⁵ Voir procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 35; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 9.

⁸⁶ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 25, qui nécessite une majorité des deux tiers ou huit membres, le chiffre le plus élevé étant retenu; procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section II, par. 9, qui nécessite une majorité des trois quarts pour les décisions devant être adoptées et, en cas de prise de décision par le groupe de l'exécution, nécessite également une majorité de membres des pays en développement et de membres de pays développés.

⁸⁷ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VIII, par. 7.

⁸⁸ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 22; procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VIII, par. 3 à 6; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 25; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 6; procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 6; projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, par. 5.1 à 5; la procédure de mise en application du Protocole de Montréal ne contient pas de section spécifique, bien que les sources soient citées dans sa section relative aux fonctions.

⁸⁹ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 22, dans laquelle la liste de sources commence par « notamment »; projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section V, par. 2, dans laquelle la liste commence par « notamment ».

⁹⁰ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 22 a), dans lequel l'organe chargé de l'application « peut, notamment, demander un complément d'informations à toutes les Parties », mais seulement dans la mesure où il s'agit de questions générales de respect; de même, au titre du par. 22 c), qui permet à l'organe d'application de « demander un complément d'informations provenant de quelque source que ce soit », mais seulement « avec l'accord de la Partie concernée et sur instructions de la Conférence des Parties ».

⁹¹ Voir procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 25 a), qui dispose que l'organe chargé de l'application peut « demander un complément d'informations sur les questions qu'il examine ».

de l'application peut demander des informations, la section peut également incorporer les informations que l'organe peut recevoir, ou que des entités peuvent fournir⁹². Étant donné que l'organe chargé de l'application tire à l'évidence ses conclusions finales sur la base des informations dont il dispose, l'inclusion de sources sur lesquelles les Parties n'ont pas de contrôle ou d'influence peut s'avérer litigieuse lors des négociations.

2. Les Parties sont une source importante d'informations. Cette source peut se caractériser de diverses manières. D'abord, les renseignements peuvent être incorporés explicitement, l'accent étant mis sur la Partie concernée qui est la Partie dont l'application est en question⁹³. En ce qui concerne le mécanisme de déclenchement de Partie à Partie, la Partie demanderesse peut aussi être explicitement incorporée⁹⁴. Ensuite, les rapports nationaux des Parties peuvent être explicitement incorporés comme source⁹⁵. Enfin, les Parties peuvent figurer comme source lorsque la procédure de mise en application prévoit la possibilité de visite sur place sur le territoire d'une Partie. Ces visites dépendent toujours du consentement ou d'une invitation de la Partie en question⁹⁶.

3. Les organes de traité, ou leur rapports, figurent souvent comme source d'informations. Ces organes peuvent être l'organe suprême du traité et ses organes subsidiaires⁹⁷, et le secrétariat⁹⁸. Des organisations internationales peuvent également être incorporées comme source⁹⁹. De surcroît, certaines procédures de mise en application permettent explicitement à l'organe chargé de l'application de faire appel à des experts extérieurs et/ou aux services d'experts et de conseillers¹⁰⁰. Dans le contexte du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, les renseignements réunis lors du processus de suivi du Plan d'action mondial pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture de 1996, ainsi que les renseignements fournis par les institutions internationales citées à l'Article 15 du Traité international peuvent également être considérés comme une source pertinente.

⁹² Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VIII, par. 4; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 25 c), disposant que l'organe chargé de l'application peut « examiner toute information pertinente qui lui est soumise »; projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section V, par. 2, *chapeau*, disposant que l'organe chargé de l'application « peut recueillir et examiner ».

⁹³ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 22 a), en vertu duquel toutes les Parties peuvent être invitées à communiquer des informations sur les questions générales de respect; procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VIII, par. 3 b); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section V, par. 1 a).

⁹⁴ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VIII, par. 3 c); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section V, par. 1 b).

⁹⁵ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 22 f).

⁹⁶ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 22 d); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 7 e); procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 25 b); procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 6 b); procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 6 b).

⁹⁷ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 22 b); procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VIII, par. 3 a), 3 d); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 7 f), dans les fonctions; projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section V, par. 2 a).

⁹⁸ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 22 e); procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 6 c); procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 6 c); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section V, par. 2 d).

⁹⁹ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VIII, par. 4; projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section V, par. 2 b).

¹⁰⁰ Voir procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 25 d); procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 6 e); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section V, par. 3 (restreint aux experts figurant dans le fichier d'experts de la prévention des risques biotechnologiques).

4. L'incorporation explicite d'acteurs autres que les États, en particulier les organisations non gouvernementales (ONG), comme sources d'informations, est souvent une question délicate. À l'évidence, ces institutions sont implicitement incorporées comme sources possibles lorsque la procédure de mise en application contient une liste non limitée de sources ou un mandat formulé de façon générale pour la réunion d'informations. Certaines procédures contiennent des dispositions explicites sur ces institutions comme sources¹⁰¹. Dans le contexte du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, les informations fournies par les personnes physiques et morales dont il est fait état à l'Article 11.3 du Traité international peuvent être considérées comme sources pertinentes. Il faut également signaler que lorsqu'on n'est pas parvenu à un accord dans le cadre d'un mécanisme de déclenchement pour des acteurs autres que les États, des organisations non gouvernementales ou des membres du public, une solution de compromis a consisté à incorporer toutes ces entités dans la section consacrée aux sources d'information¹⁰².

5.7 Réponses

1. Le droit international nécessite l'exécution intégrale des obligations découlant des traités, à moins que le traité lui-même ne prévoit des périodes de transition pour toutes les catégories ou une catégorie particulière de Parties. Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ne prévoit pas ce type de période de transition et toutes les Parties sont donc tenues de respecter intégralement ces dispositions à compter de la date d'entrée en vigueur pour la Partie concernée. Au cas où on constate qu'une Partie est en situation de défaut d'application, elle doit donc retourner à l'état d'application aussitôt que possible. La majorité des procédures de mise en application ont une boîte à outils qui prévoit sans exception des mesures qui ont été conçues pour faciliter l'application, mais elles peuvent également comporter des mesures qui ont été conçues pour la mise en application¹⁰³. Certaines procédures de mise en application, cependant, ne contiennent pas de liste exhaustive des mesures et s'en remettent à la discrétion des organes compétents du traité pour adopter des mesures appropriées afin de remédier aux difficultés d'application¹⁰⁴. L'application des mesures dans un cas particulier devrait tenir compte de la cause, du type, du degré et de la fréquence des difficultés d'application, et suppose un usage équilibré de la carotte et du bâton. Si la cause des difficultés d'application est une insuffisance de la capacité, l'organe chargé de l'application va probablement appliquer des mesures de facilitation afin de stimuler l'application plutôt que de l'imposer. Cependant, les mesures de facilitation ne sont pas toujours les plus efficaces. En cas de non-application flagrante, répétée ou continue, l'application ne peut être assurée que par des mesures plus strictes.

2. Les mesures de facilitation que l'on peut trouver dans les procédures de mise en application concernent a) l'émission d'avis ou de recommandations, b) la fourniture d'une assistance et c) l'élaboration et la présentation d'un plan d'action volontaire pour l'application. L'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture lui-même fait état expressément d'avis et d'assistance, mais cette référence n'est pas une liste exhaustive des mesures qui pourraient être convenues (voir Section 4, par. 5).

¹⁰¹ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 17 (« une Partie peut également examiner et utiliser des informations pertinentes et appropriées fournies par la société civile sur les difficultés que pose le respect des obligations »); procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VIII, par. 4 (les ONG « peuvent soumettre des informations sur des points de fait ou des aspects techniques »); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section V, par. 2 c) (l'organe chargé de l'application « peut recueillir et examiner des renseignements pertinents, émanant notamment [...] des organisations non gouvernementales »).

¹⁰² Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 17.

¹⁰³ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 20; procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Sections XIV et XV; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 37; projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section VI.

¹⁰⁴ Voir procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 9; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 11; procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 11; voir également procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 37 h).

- a) Par la fourniture d'avis¹⁰⁵ ou l'émission de recommandations¹⁰⁶, l'organe chargé de la mise en application peut formuler des suggestions concrètes – par exemple d'ordre technique, administratif ou juridique – à une Partie pour surmonter ses difficultés de mise en application. Bien que la liste des mesures de plusieurs procédures de mise en application comprenne l'émission d'avis ainsi que de recommandations, elles ne sont pas distinctes au point de vue conceptuel. Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture fait expressément référence à la fourniture d'avis juridiques. Ces avis peuvent concerner la mise en oeuvre du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture en droit national, l'interprétation des dispositions du Traité international proprement dit et l'application du Traité international, par exemple l'utilisation des accords de transfert de matériel.
- b) L'assistance peut être d'ordre technique, financier ou juridique. Le Traité international fait expressément référence à l'aide juridique. Cette aide peut se présenter sous forme de mesures relatives à la fourniture d'une aide en ce qui concerne l'élaboration de lois et règlements internes, par exemple en mettant à contribution le Service droit et développement de la FAO, ou par la consultation et la représentation lors de différends relatifs à l'application du Traité international. Les procédures de mise en application varient selon le degré de participation de l'organe chargé de l'application et d'autres organes du traité à la fourniture d'une assistance. Il peut s'agir de la fourniture d'une assistance¹⁰⁷, de la facilitation de l'aide¹⁰⁸ ou d'avis concernant la fourniture d'une aide¹⁰⁹. Si le rôle de l'organe chargé de l'application est de fournir une assistance, il peut fournir cette assistance lui-même ou faire en sorte qu'elle soit fournie par d'autres organes du traité ou organes externes. Cette intervention directe de l'organe chargé de l'application a naturellement des incidences budgétaires. Si le rôle d'un organe chargé de l'application est limité à la facilitation de l'aide, il peut activement assurer une médiation entre la Partie ayant des difficultés d'application et les institutions qui peuvent fournir une aide, par exemple les agents d'exécution du FEM. Si un organe chargé de l'application ne peut donner d'avis que sur la fourniture d'une aide, il se bornera à appeler l'attention de la Partie ayant des difficultés d'application sur des institutions en mesure de lui fournir une aide.
- c) Un plan d'action sur l'application permet à une Partie de revenir à un état d'application et peut comporter des repères et des étapes¹¹⁰. La Partie ayant des difficultés d'application sera invitée à élaborer, adopter et mettre en oeuvre le plan d'action pour l'application elle-même, mais il lui sera conseillé de présenter un projet du plan à l'organe chargé de l'application ainsi qu'à inviter l'organe chargé de l'application à superviser la mise en oeuvre du plan.
3. Les mesures plus strictes que l'on trouve dans les procédures de mise en application sont a) l'émission d'une mise en garde, b) l'émission d'une déclaration de non-respect, c) l'élaboration

¹⁰⁵ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 19 b) et 20 a); procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section XIV a); procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 37 a); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section VI, par. 1 a).

¹⁰⁶ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 19; procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section XIV d); procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 37 (b,d); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section VI, par. 1 b).

¹⁰⁷ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 20 a); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section VI, par. 1 a) et 2 a).

¹⁰⁸ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section XIV, a) à c); procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 37 a); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. A de la liste indicative des mesures.

¹⁰⁹ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 19 b); projet de PCM de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, par. 6 b).

¹¹⁰ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 19 c); procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 37 c); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section VI, par. 1 c).

et la présentation d'un plan d'action obligatoire sur l'application et d) la suspension des droits et privilèges.

- a) La mise en garde est un moyen de donner un avertissement à une Partie ayant des difficultés d'application mais dont on n'a pas constaté le non-respect¹¹¹.
- b) Une déclaration de non-respect est une constatation officielle que l'on a observé le non-respect, et donc la violation du traité concerné, par une Partie¹¹². Au point de vue conceptuel, il n'est pas approprié qu'une procédure de mise en application dispose la publication pure et simple du non-respect comme mesure stricte¹¹³, parce que cette publication ne peut que découler de la constatation du non-respect et la publication est envisagée parmi toutes les mesures qui sont recommandées et/ou adoptées par l'organe de mise en application.
- c) En ce qui concerne un plan d'action volontaire, un plan d'action obligatoire doit être élaboré, adopté et mis en oeuvre par la Partie ayant des difficultés d'application¹¹⁴. Dans ce cas, la rédaction du plan et sa mise en oeuvre sont assujetties à la supervision par l'organe chargé de l'application.
- d) La suspension des droits et privilèges soulève de nombreuses questions, en particulier le fondement juridique de cette mesure, et l'application de cette mesure est très contestable¹¹⁵. En général, la notion de « droits et privilèges » correspond aux droits, tel que le droit de vote, et aux privilèges, tels que le droit d'être élu pour siéger à l'organe du traité. En l'absence d'une disposition du traité à cet effet, on s'est demandé si la suspension des droits conférés aux Parties par un traité peut être introduite dans les procédures de mise en application qui sont adoptées par simple décision de l'organe suprême du traité. On pourrait avancer que la théorie des pouvoirs implicites, appliquée aux arrangements institutionnels autonomes, tels que le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, justifie la suspension de ces droits. On pourrait en outre avancer que les droits peuvent être suspendus conformément au droit international général, en particulier les règles pertinentes du droit des traités et le droit de la responsabilité des États. Certaines procédures de mise en application prévoient la suspension des droits et privilèges propres aux traités, par exemple la suspension de l'accès aux mécanismes financiers ou la suspension des échanges internationaux¹¹⁶.

4. L'application de sanctions financières ne figure dans aucune des procédures opérationnelles de mise en application. Bien qu'elle ait été envisagée dans certaines négociations, elle n'a jamais été suffisamment appuyée en raison de son caractère punitif.

5. Les mesures précitées sont appropriées pour être appliquées en cas de difficulté d'application de diverses Parties, notamment les cas de non-respect des obligations de notification. En ce qui concerne les questions générales ou globales d'application, les mesures à appliquer sont probablement générales. Ces mesures peuvent prendre la forme d'une interprétation des règles des traités ou de l'élaboration de nouvelles règles qui peuvent contribuer au degré de respect du traité.

¹¹¹ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 20 b); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. B de la liste indicative de mesures; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 37 f); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section VI, par. 2 b).

¹¹² Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section XV, par. 1 a) et 5; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 37 e).

¹¹³ Voir projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section VI, par. 2 c).

¹¹⁴ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section XV, par. 1 b) et 5 b).

¹¹⁵ Voir procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. C de la liste indicative de mesures; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 37 g); projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section VI, par. 2 d).

¹¹⁶ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section XV.5, a) et c); procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. C de la liste indicative de mesures.

5.8 Institutionnalisation

1. L'organe chargé de la mise en application n'agit pas isolément des autres organes du traité. En ce qui concerne la prise de décisions relatives à l'application des mesures en cas de difficulté d'application de telle ou telle Partie, y compris le non-respect des obligations de notification, les procédures de mise en application diffèrent selon le degré d'indépendance d'un organe chargé de l'application. Celui-ci peut:

- soit recommander l'application de mesures à l'égard d'une Partie ayant des difficultés d'application à l'organe suprême du traité pour adoption¹¹⁷;
- soit appliquer ces mesures, ou certaines d'entre elles, selon les instructions générales données par l'organe suprême du traité¹¹⁸.

La délégation de la compétence d'application des mesures à l'organe chargé de la mise en application tient au souhait d'éviter les distorsions politiques lors du traitement des questions d'application et d'assurer une réponse rapide. Étant donné que les organes suprêmes des traités ne se réunissent pas souvent, leurs réunions ayant une fréquence annuelle à quadriennale, une réponse rapide ne peut être obtenue que par la délégation des pouvoirs de décision à l'organe chargé de l'application. Dans les procédures récentes de mise en application, une distinction a été opérée à cet égard entre les mesures de facilitation et les mesures strictes. Les organes chargés de la mise en application peuvent adopter des mesures de facilitation eux-mêmes, mais non pas des mesures strictes¹¹⁹. L'application de ces mesures doit encore être approuvée par l'organe suprême du traité.

2. En ce qui concerne l'application des mesures concernant les questions générales ou globales d'application, l'organe chargé de l'application ne peut qu'adresser des recommandations à l'organe suprême du traité dans le cadre des procédures opérationnelles de mise en application. Bien que l'organe chargé de l'application ait les compétences spécialisées nécessaires pour examiner ces questions générales ou globales d'application, la nature générale des mesures à appliquer doit encore être approuvée par l'organe suprême du traité (voir Section 5.7).

3. D'autres organes du traité peuvent être une source importante d'informations pour l'organe chargé de l'application (voir Section 5.6).

4. Dans les procédures récentes d'application, des dispositions ont été ajoutées pour stimuler la coopération avec les organes chargés de l'application établis au titre d'autres traités¹²⁰.

5.9 Champ d'application

1. Le champ d'application d'une procédure de mise en application pourrait englober 1) toutes les dispositions d'un traité ou seules certaines d'entre elles et/ou 2) les instruments juridiques qui sont adoptés pour mettre en oeuvre un traité. En ce qui concerne le premier point, il apparaît que les procédures de mise en application concernent toujours l'ensemble des dispositions du traité en question. Les propositions avancées lors des négociations pour l'exclusion de certaines dispositions d'un traité ont jusqu'ici toujours été rejetées. Bien que cela soit également vrai de la procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, il est à noter que les questions de mise en oeuvre sont attribuées soit au Groupe de la facilitation, soit au Groupe de l'exécution, selon

¹¹⁷ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 20; procédure de mise en application du Protocole de Montréal, par. 9; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 37; procédure de mise en application de la Convention d'Espoo, par. 11; procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, par. 11; projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section VI, par. 2.

¹¹⁸ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 19; procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Sections XIV et XV; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 36; projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section VI, par. 1.

¹¹⁹ Voir procédure de mise en application de la Convention de Bâle, par. 19; procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 36; projet de procédure de mise en application du Protocole de Cartagena, Section VI, par. 1.

¹²⁰ Voir procédure de mise en application de la Convention d'Aarhus, par. 39.

leur mandat¹²¹. En pratique, cela signifie que les questions de mise en oeuvre concernant les obligations qui incombent aux pays en développement ne seront confiées qu'au Groupe de la facilitation. À cet égard également, les directives de la CIPV sont différentes des procédures habituelles de mise en application. Les Procédures de la CIPV ne s'appliquent qu'à certains articles de la Convention internationale pour la protection des végétaux de 1951¹²².

2. En ce qui concerne le deuxième point, c'est-à-dire la question de savoir si la procédure de mise en application devrait également englober des instruments juridiques qui sont adoptés pour mettre en oeuvre un traité, il faut d'abord se référer aux protocoles qui sont adoptés dans le cadre d'un traité donné. Les procédures de mise en application conjointe englobant les dispositions d'un traité et/ou un ou plusieurs de ses protocoles sont opérationnelles ou envisagées dans le cadre de plusieurs traités de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies¹²³. On peut également faire référence à des décisions qui sont adoptées par l'organe suprême du traité. Bien que ces décisions n'aient en général pas un caractère juridiquement contraignant, il sera encore utile d'examiner le respect de ces décisions et d'assujettir celui-ci à l'examen d'un organe chargé de la mise en application. Aucune des procédures opérationnelles de mise en application n'a exclu les décisions de l'organe suprême du traité de son champ d'application. En ce qui concerne le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, cette question n'est pas sans conséquence. Certaines obligations importantes du Traité international doivent être mises en oeuvre par l'intermédiaire de Parties privées, en particulier les accords de transfert de matériel (Article 12.4 du Traité), et les institutions internationales dont il est fait état à l'Article 15.1 du Traité, en particulier les accords entre l'Organe directeur et les Centres internationaux de recherche agronomique. Le respect de ces instruments juridiques pourrait être incorporé dans le domaine d'application de la procédure de mise en application au titre de l'Article 21 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

6. Coûts

Les ressources financières nécessaires pour faire fonctionner des procédures de mise en application dépendent essentiellement de l'effectif de l'organe chargé de l'application, du remboursement des coûts de participation des divers membres de l'organe et du nombre de réunions pendant un exercice budgétaire donné. La procédure de mise en application au titre du Protocole de Montréal peut servir d'exemple. Un montant de 115 000 dollars EU par an est alloué à l'organe chargé de la mise en application du Protocole de Montréal dans le cadre du budget ordinaire¹²⁴. Cette somme couvre les coûts de participation à deux réunions par an de huit membres de pays en développement et de pays en transition, et de deux représentants des Parties invités par l'organe chargé de l'application¹²⁵.

¹²¹ Voir procédure de mise en application du Protocole de Kyoto, Section VII, par. 1.

¹²² Voir Directives de la CIPV, par. 3.

¹²³ Voir procédure de mise en application de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance; Article 14.6 de la Convention d'Espoo.

¹²⁴ Voir UNEP/OzL.Pro.14/9, p. 83, ligne budgétaire 3305.

¹²⁵ Voir UNEP/OzL.Pro.14/9, p. 90.

Liste des abréviations utilisées dans le texte

CEE	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux de 1951
CITES	Convention de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
Convention PIC de Rotterdam	Convention de Rotterdam de 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international
Directives CIPV	Directives de 2001 pour la notification de non-conformité et d'action d'urgence au titre de la Convention internationale pour la protection des végétaux de 1951
Directives du PNUE	Directives du PNUE de 2002 sur le respect et l'application des accords multilatéraux sur l'environnement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
NIMP	Normes internationales pour les mesures phytosanitaires
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
Principes directeurs de la CEE	Principes directeurs de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies pour le renforcement du respect et de l'application des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) dans la région de la CEE de 2003