



Conseil économique et social

Distr. générale
22 février 2016
Français
Original : anglais

Commission économique pour l'Europe

Organe exécutif de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

Trente-cinquième session

Genève, 2-4 mai 2016

Point 5 b) de l'ordre du jour provisoire

**Examen de la mise en œuvre du plan de travail
pour 2016-2017 : politique**

Ratification des protocoles amendés qui ne sont pas encore entrés en vigueur

Note du groupe spécial d'experts juridiques

Résumé

À sa trente-quatrième session (Genève, 18 décembre 2015), l'Organe exécutif de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a salué la note du groupe spécial d'experts juridiques sur la ratification des protocoles amendés qui ne sont pas encore entrés en vigueur, soumis à la session en tant que document informel n° 5, et a demandé au secrétariat de lui soumettre cette note sous une cote officielle pour examen à sa trente-cinquième session (ECE/EB.AIR/133, par. 40).



I. Généralités et détermination du problème

1. À sa trente-troisième session, tenue à Genève du 8 au 11 décembre 2014, l'Organe exécutif de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a demandé au groupe spécial d'experts juridiques de donner un avis sur les incidences juridiques de la ratification, par un État non Partie à la version originale d'un protocole à la Convention, de la version amendée dudit protocole avant l'entrée en vigueur des amendements (ECE/EB.AIR/127, par. 67 e)). Le contexte de cette question est que les trois protocoles les plus récents à la Convention ont été amendés, mais que la plupart de ces amendements ne sont pas encore entrés en vigueur ; certains États non Parties aux versions originales de ces trois protocoles souhaitent devenir Parties, mais peuvent ne pas souhaiter être liés par certains engagements figurant dans les versions originales non amendées.

2. Les protocoles suivants ont subi des amendements qui ne sont pas entrés en vigueur :

- a) Protocole relatif aux polluants organiques persistants¹ ;
- b) Protocole relatif aux métaux lourds² ;
- c) Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (Protocole de Göteborg)³.

3. La présente note a pour objet de fournir une base juridique indépendante à des échanges de vues et à la prise de décisions, conformément à la demande l'Organe exécutif.

II. Ratification et acceptation des amendements

4. La ratification est définie à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (Convention de Vienne) comme « l'acte international ainsi dénommé par lequel un État établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité ». Cela doit être distingué de l'obtention de

¹ En 2009, les Parties au Protocole relatif aux polluants organiques persistants ont adopté la décision 2009/1 (portant amendement des annexes I, II, III, IV, VI et VIII), la décision 2009/2 (portant amendement des annexes I et II) et la décision 2009/3 (portant amendement des annexes V et VII). Les amendements apportés aux annexes V et VII sont entrés en vigueur pour la plupart des Parties le 13 décembre 2010. Conformément au paragraphe 3 de l'article 14 du Protocole, les amendements apportés au Protocole lui-même et à ses annexes I, II, III, IV, VI et VIII doivent être acceptés par les deux tiers des Parties pour entrer en vigueur. Les amendements énoncés dans les décisions 2009/1 et 2009/2 ne sont pas encore entrés en vigueur.

² En 2012, les Parties au Protocole relatif aux métaux lourds ont adopté la décision 2012/5 (portant amendement du texte du Protocole et de ses annexes autres que III et VII) et la décision 2012/6 (portant amendement de l'annexe III). Les amendements à l'annexe III sont entrés en vigueur le 9 janvier 2014. Conformément au paragraphe 3 de l'article 13 du Protocole, les amendements au texte du Protocole et de ses annexes autres que III et VII doivent être acceptés par les deux tiers des Parties. Les amendements énoncés dans la décision 2012/5 ne sont pas encore entrés en vigueur.

³ Le Protocole de Göteborg a été amendé en 2012 par les décisions 2012/1 (portant amendement de l'annexe I) et 2012/2 (portant amendement des annexes II à IX) de l'Organe exécutif. Les amendements apportés à l'annexe I sont entrés en vigueur le 5 juin 2013. Conformément au paragraphe 3 de l'article 13 du Protocole, les amendements au texte du Protocole et de ses annexes II et IX et l'ajout de nouvelles annexes X et XI doivent être acceptés par les deux tiers des Parties pour entrer en vigueur. Les amendements énoncés dans la décision 2012/2 ne sont pas encore entrés en vigueur.

l'approbation d'un traité par le Parlement, qui peut être nécessaire en vertu des dispositions constitutionnelles nationales et est parfois appelée à mauvais escient « ratification »⁴. Le présent avis porte sur la ratification internationale et non sur les processus nationaux. Aux fins du Protocole relatif aux polluants organiques persistants, du Protocole relatif aux métaux lourds et du Protocole de Göteborg, le processus de ratification est accompli en déposant un instrument de ratification auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en sa qualité de dépositaire⁵.

5. Certains amendements apportés aux trois protocoles en question doivent être acceptés par les deux tiers des Parties avant de pouvoir entrer en vigueur ; cela implique le dépôt d'un instrument d'acceptation auprès du dépositaire⁶. Aucun État ou organisation régionale d'intégration économique ne peut déposer un instrument d'acceptation de ces amendements sauf à avoir précédemment ou simultanément déposé un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation du protocole ou d'adhésion à celui-ci⁷.

III. Avis antérieurs et options

6. La question de la ratification de protocoles amendés a déjà été examinée par le groupe spécial d'experts juridiques. Le groupe spécial a établi une note pour examen par le Groupe de travail des stratégies et de l'examen à sa quarante-cinquième session, tenue à Genève du 31 août au 4 septembre 2009⁸, dans laquelle est donné un aperçu de certaines questions à prendre en compte concernant tant un protocole amendé qu'un nouveau protocole et intéressant essentiellement les pays d'Europe orientale, d'Europe du Sud-Est, du Caucase et d'Asie centrale.

7. Dans la note de 2009 sont recensées plusieurs options possibles pour traiter du cas d'un État non Partie qui souhaiterait ratifier un protocole tel qu'amendé sans être lié par certaines obligations figurant dans la version originale non amendée de ce protocole⁹. Ces options sont les suivantes :

a) Ratification du protocole par un État non Partie, qui lors de la ratification déclare qu'il ne ratifie que la version amendée dudit protocole ;

b) Ratification du protocole par un État non Partie, qui lors de la ratification émet des réserves concernant les dispositions qu'il n'est pas en mesure de mettre en œuvre tant que ces dispositions ne sont pas amendées ;

c) Obtention d'un accord informel entre les Parties, à effet que le comité de mise en œuvre ne tienne pas compte des cas de non-conformité se rapportant à celles des obligations énoncées dans le protocole qui ont fait l'objet d'amendements, mais avant l'entrée en vigueur des amendements, en ce qui concerne les pays d'Europe orientale, d'Europe du Sud-Est, du Caucase ou d'Asie centrale ayant ratifié le protocole tel qu'amendé mais n'ayant jamais été Parties au protocole dans sa version originale ;

⁴ Voir Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2^e éd. (Cambridge et New York : Cambridge University Press, 2007), p. 103.

⁵ Protocole relatif aux polluants organiques persistants, art. 17 ; Protocole relatif aux métaux lourds, art. 16 ; et Protocole de Göteborg, art. 15, par. 3, et art. 16.

⁶ Protocole relatif aux polluants organiques persistants, art. 14, par. 3, Protocole relatif aux métaux lourds, art. 13, par. 3, et Protocole de Göteborg, art. 13, par. 3.

⁷ Voir l'article 2 des décisions 2009/1, 2009/2, 2012/2 et 2012/5 de l'Organe exécutif.

⁸ Document informel n° 3, téléchargeable à l'adresse électronique suivante : <http://www.unece.org/index.php?id=5290#/>.

⁹ Ibid., sect. 2.2 ii).

d) Suspension temporaire, par les Parties au protocole existant, de l'application des dispositions concernées pour certaines Parties déterminées, ainsi qu'en dispose l'alinéa b) de l'article 57 de la Convention de Vienne ;

e) Conclusion par les Parties au protocole d'un accord d'exemption par consensus fondé sur l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 31 de la Convention de Vienne exemptant certains pays déterminés de l'application des dispositions concernées.

8. Toutes ces options sont susceptibles de parer à la situation en ce qui concerne le Protocole relatif aux polluants organiques persistants, le Protocole relatif aux métaux lourds et le Protocole de Göteborg. Le présent avis s'attachera aux options a) et b), qui sont considérées comme les plus pratiques.

IV. Principales options

A. Déclaration lors de la ratification

9. Dans le cadre de l'option a) décrite au paragraphe 7 ci-dessus, un État non Partie ratifierait le protocole et, lors de la ratification, déclarerait qu'il n'en ratifie que la version amendée. Cela pourrait être fait en vertu d'une application par analogie du paragraphe 5 de l'article 40 de la Convention de Vienne à un État qui ratifierait avant l'entrée en vigueur d'un accord portant amendement.

10. Cette mesure aurait pour effet que le protocole dans sa version originale n'entrerait pas en vigueur pour l'État concerné, soit jusqu'à l'entrée en vigueur du ou des amendement(s), soit à partir de l'entrée en vigueur du ou des amendement(s), en ce qui concerne les Parties qui n'ont pas accepté le(s)dit(s) amendement(s). Le protocole tel qu'amendé deviendrait applicable une fois atteint un nombre d'acceptations suffisant pour qu'il entre en vigueur.

11. Il convient de distinguer cette option de l'inclusion d'une déclaration dans l'instrument de ratification, avant l'adoption ou l'entrée en vigueur des amendements, à effet que certaines dispositions du protocole non amendé ne soient pas applicables. De telles déclarations sont susceptibles d'être réputées être des réserves déguisées et les règles sur les réserves énoncées aux articles 20 à 23 de la Convention de Vienne s'appliqueraient alors (la possibilité d'utiliser une réserve est examinée dans la section B ci-dessous).

12. Il est important de garder à l'esprit ce que cela signifierait pour un État de ne ratifier que le protocole amendé avant l'entrée en vigueur du ou des amendement(s) en question et les limites des effets de cette ratification.

13. Si un État affirme n'être pas encore lié par un protocole, il ne saurait être considéré comme une Partie à des fins juridiques, y compris aux fins du décompte du nombre de Parties acceptant le ou les amendement(s) nécessaire(s) pour que le(s)dit(s) amendement(s) au protocole entrent en vigueur. L'État concerné ne devient Partie qu'une fois l'amendement entré en vigueur. Par conséquent, cette option n'est pas un moyen d'obtenir le nombre de ratifications suffisant pour faire entrer en vigueur le protocole tel qu'amendé. Il resterait nécessaire qu'un nombre suffisant de Parties à la version originale du protocole accepte les amendements afin de faire entrer ceux-ci en vigueur.

14. Cette option, cependant, permet à un État non Partie qui n'est pas en mesure de se conformer au protocole non amendé d'aller néanmoins de l'avant en déposant un instrument de ratification avant même que le ou les amendement(s) au protocole entrent en vigueur. Le dossier sera enregistré à toutes fins administratives, évitant ainsi un délai à cet État pour devenir Partie une fois les amendements entrés en vigueur.

15. Il convient de noter que cette option peut également présenter un certain risque de confusion en ce qui concerne l'état des ratifications d'un protocole dans sa version non amendée. Un moyen d'éviter ce risque serait que les États non Parties souhaitant ratifier un protocole achèvent au plus vite leur processus d'approbation interne afin d'être prêts à déposer leurs instruments de ratification dès l'entrée en vigueur du protocole amendé. Cela permettrait également aux États non Parties souhaitant adhérer à la version amendée du protocole de montrer leur volonté d'aller de l'avant en le ratifiant en temps opportun.

B. Ratification assortie de réserves

16. Dans le cadre de l'option b) énoncée au paragraphe 7 ci-dessus, un État non Partie étudierait, conformément à l'article 19 de la Convention de Vienne, la possibilité de ratifier le protocole en formulant des réserves en ce qui concerne les dispositions qu'il n'est pas en mesure de mettre en œuvre jusqu'à ce que ces dispositions soient amendées. Ces réserves pourraient être formulées de telle manière à expirer à l'entrée en vigueur des amendements concernés.

17. Cette option pourrait éventuellement permettre à des États non Parties de devenir Parties au Protocole relatif aux polluants organiques persistants, au Protocole relatif aux métaux lourds et au Protocole de Göteborg (sous réserve des dispositions auxquelles ils ne pensent pas être en mesure de se conformer). Ces États compteraient donc au nombre des Parties aux fins de l'entrée en vigueur des amendements.

18. Une réserve ne doit pas être incompatible avec l'objet et le but du traité¹⁰, et une réserve peut donc être difficile à justifier dans ce contexte. Cela dépend des dispositions visées par cette réserve et de la question de savoir si elles portent sur certaines des obligations fondamentales prévues dans la version initiale du protocole.

19. Toute Partie à un protocole peut s'opposer, quel que soit le motif, à une réserve formulée par une autre Partie. Par conséquent, cette option peut ne pas donner lieu à une application uniforme du protocole à un État qui formule une réserve, si toutes les autres Parties n'acceptent pas celle-ci. Un moyen de résoudre ce problème serait d'obtenir de la part des Parties au protocole une sorte d'accord pour ne pas formuler d'objection à ladite réserve.

V. Conclusion

20. Comme indiqué ci-dessus, les options recensées dans la note de 2009 sont potentiellement utilisables. Parmi celles-ci, les options les plus susceptibles d'être mises en pratique sont les suivantes :

a) Ratification du protocole par un État non Partie, qui lors de la ratification déclare qu'il ne ratifie que la version amendée dudit protocole ;

b) Ratification du protocole par un État non Partie, qui lors de la ratification émet des réserves concernant les dispositions qu'il n'est pas en mesure de mettre en œuvre tant que ces dispositions ne sont pas amendées ;

21. Si un État non Partie choisit de ratifier le protocole en question en déclarant lors de la ratification qu'il n'en ratifie que la version amendée, cela entraîne qu'il ne soit pas Partie audit protocole jusqu'à l'entrée en vigueur des amendements. Sa ratification ne pourra donc pas être prise en compte dans le décompte du nombre d'acceptations nécessaires pour faire

¹⁰ Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 19, alinéa c).

entrer les amendements en vigueur. Toutefois, cette option permettrait à cet État d'achever le processus de dépôt de ses instruments de ratification et d'éviter un délai dans son accession au statut de Partie au protocole amendé une fois les amendements entrés en vigueur.

22. Si un État non Partie choisit de ratifier un protocole en formulant des réserves au sujet des dispositions qu'il ne se considère pas être en mesure de mettre en œuvre, cela pourrait lui permettre d'être considéré comme Partie et donc pris en compte dans le nombre d'acceptations nécessaire pour faire entrer en vigueur les amendements concernés. Il y aurait lieu d'examiner la question de savoir si ses réserves sont compatibles avec l'objet et le but du protocole. En outre, il y aurait également lieu d'examiner la possibilité d'obtenir une sorte d'accord de la part des Parties au protocole concerné garantissant qu'elles ne formuleraient pas d'objection auxdites réserves.
