

# Le respect des obligations internationales, le Comité d'application et le chien écologique\*

Andrzej JAGUSIEWICZ\*\*

À Svenska Massan à Göteborg, en Suède, où s'est déroulée la cérémonie de la signature du Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, dans le cadre des manifestations annexes, une société suédoise a démontré l'utilité d'un chien, disons écologique, dans la lutte contre la pollution atmosphérique. Le chien, devant les yeux rivés des délégués, détectait sans faille les matériaux de construction contenant du mercure et cachés aux environs de la salle de conférence. En effet, en Suède, le gouvernement a déclaré, comme pour l'amiante, la lutte contre le mercure, abondamment présent dans les constructions diverses et surtout dans les bâtiments administratifs, commerciaux et d'habitation. Et les chiens dans cette bataille sont devenus indispensables. Lors de la même session, l'organe exécutif de la Convention, utilisant pleinement son pouvoir politique, est passé à l'acte et a chargé le Comité d'application d'examiner le respect par les parties de leurs obligations en matière d'émissions. Ainsi, le chien écologique légal a été lâché au service de notre santé et de l'environnement.

## Organisation des travaux futurs sous l'égide de la Convention

Le nouveau Protocole est déjà le huitième instrument juridique contraignant dans le cadre de la Convention et, avec les Protocoles déjà existants, couvre pratiquement tous les polluants atmosphériques responsables des problèmes environnementaux majeurs à l'échelle continentale. L'organe exécutif de la Convention aurait donc pu se féliciter de sa fécondité et déclarer au moins une trêve dans ses activités pour les années à venir. Mais, il a fait le contraire et

décidé que ses priorités à partir de l'an 2000 seront d'une part l'examen et l'élargissement du champ des Protocoles existants, d'autre part la mise en œuvre et la conformité aux accords actuels.

Dans le deuxième cas, il a même haussé le ton, car il veut procéder explicitement non seulement à l'examen des Protocoles en vigueur (*Protocole de 1991 sur les composés organiques volatils et Protocole de 1994 sur le soufre*) mais aussi à l'examen de ceux qui ne le sont plus (*Protocole de 1985 sur le soufre et Protocole de 1988 sur les oxydes d'azote*).

Les deux priorités orientées vers l'action nécessitent un appui scientifique dans trois domaines soigneusement sélectionnés par l'organe exécutif. Ce sont notamment les mesures et la modélisation atmosphériques, les effets sur l'environnement dans son ensemble et ses récepteurs spécifiques ainsi que sur la santé, et l'évaluation intégrée, y compris l'établissement de modèles et l'évaluation des avantages économiques des mesures prises.

Les futurs travaux sous l'égide de la Convention seraient donc organisés aux niveaux scientifique et technique nécessaires et au niveau décisionnel, d'où la nouvelle structure dont s'est doté l'organe exécutif. Comme instance décisionnelle, il faut mentionner d'abord le Groupe de travail des stratégies et de l'examen (GTSE), nouvellement créé, et le Comité d'application (CA), déjà existant mais remodelé, les deux rendant compte directement à l'organe exécutif.

C'est le GTSE qui engagerait les révisions des Protocoles, surtout au niveau des annexes techniques ; à l'initiative de ce même Groupe, les Protocoles seraient aussi passés en revue dans le contexte de l'efficacité des politiques de réduction mises en œuvre par les parties. En revanche, l'examen même du respect des obligations en la matière serait du ressort du CA en étroite collaboration avec le GTSE et d'autres groupes de travail ou d'experts, si nécessaire.

L'examen des stratégies et politiques nationales de lutte contre la pollution atmosphérique, y compris les données sur les émissions, constituerait l'un des outils principaux dans cette évaluation.

\* Basé sur la documentation officielle de l'organe exécutif, mais le point de vue est celui de l'auteur et ne prétend pas exprimer celui de l'organe exécutif.

\*\* Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies.

## Courte histoire du Comité d'application et de ses travaux passés

Formellement, le CA a été créé en 1997 par l'organe exécutif lors de sa session annuelle, mais le régime d'évaluation par le CA du respect des obligations ainsi que sa structure et ses fonctions, y compris les procédures relatives à l'examen lui-même, ont été élaborés par le Groupe d'experts de l'application lors des années précédentes.

Quant au régime adopté, il répond à trois mots clés : souplesse, exécution et conformité. **Souplesse** car le régime devrait être, surtout au premier stade de son existence, modifié rapidement et facilement, donc adaptable. **Exécution** car les décisions du CA devraient être respectées par toutes les parties et appliquées immédiatement. Et finalement, **conformité**, car le régime devrait être conforme aux pratiques bien établies dans le cadre de la Convention, donc basées sur le principe du consensus et de la coopération.

Le CA comprend huit parties adhérant à la Convention. Au moins quatre de ses membres doivent être experts juridiques, mais chacun doit être partie à au moins un Protocole. Tous les membres sont élus par l'organe exécutif, dont une moitié pour un mandat de deux ans et l'autre pour un mandat d'un an, mais chaque partie sortante peut être réélue pour un deuxième mandat consécutif. Le CA se réunit deux fois par an.

En général, le CA est chargé de s'assurer du respect par les parties des obligations qu'elles ont contractées en vertu des Protocoles à la Convention. Mais parmi ses multiples fonctions, celle qui est de loin la plus importante est de présenter un rapport sur l'application des obligations spécifiques annoncées dans tel ou tel Protocole en matière d'émissions au niveau national. Si nécessaire, le CA peut faire des recommandations aux parties à cet effet, par exemple sous forme d'indications quant à la modification de leurs stratégies et politiques de réduction des polluants.

Il faut noter que les parties aux Protocoles existants où le régime d'application était explicitement mentionné (*Protocole de 1991 sur les composés organiques volatils et Protocole de 1994 sur le soufre*) ont décidé que la structure, les fonctions et les procédures d'examen du respect des obligations par le CA s'appliqueront aussi pour contrôler le respect des dispositions de ces deux Protocoles ainsi que des Protocoles ultérieurs.

Durant sa première année d'existence, le CA s'est consacré avant tout à l'examen du respect des obligations de notification ou plus simplement des renseignements à communiquer par les parties en vertu de la Convention et de ses Protocoles en vigueur à l'organe exécutif par le biais du secrétariat. D'une manière générale, les parties sont tenues de notifier deux sortes de renseignements : les émissions annuelles et leurs programmes, politiques et stratégies

d'exécution des obligations découlant des Protocoles.

Afin d'harmoniser les méthodes utilisées par les parties pour évaluer leurs émissions, et faciliter l'analyse, l'interprétation et la présentation des données obtenues par le secrétariat, les parties devraient suivre les directives mises au point pour la circonstance et adoptées par l'organe exécutif. De même, les rapports sur leurs programmes, politiques et stratégies sont préparés selon le plan général annoté et le questionnaire détaillé, les deux documents étant adoptés et adaptés par l'organe exécutif, si besoin.

Il faut souligner que les renseignements communiqués par la suite servent à la préparation par le secrétariat des rapports périodiques utilisés lors du processus d'examen de l'application des Protocoles. Avant Göteborg, il y avait deux sortes d'examens : l'examen annuel, et l'examen approfondi organisé en général tous les quatre ans. Il va de soi que les informations à communiquer par les parties pour un examen approfondi sont plus détaillées que pour un examen annuel, donc de routine, et exigent ainsi des documents d'orientation plus élaborés.

Durant cette période initiale de travaux, que l'on pourrait appeler « le tour de chauffe », le CA, mis à part la présentation d'un nombre d'observations spécifiques sur les rapport individuels, a observé entre autres que très peu de parties ont respecté les dates limites de notification, que l'information sur les méthodes utilisées par les parties pour estimer ou calculer leurs émissions n'était pas assez transparente, donc dans certains cas éloignée des directives, et finalement que les renseignements fournis étaient souvent incomplets.

Sur la base de ces conclusions, le CA s'est donc doté d'un plan de travail, qui à moyen terme devrait aboutir à la révision du questionnaire utilisé pour les communications destinées aux futurs examens des stratégies et politiques afin de mieux faire ressortir les obligations de notification prévues dans les Protocoles, et à l'amélioration de la qualité des données sur les émissions ainsi que des méthodes servant à les estimer ou les calculer.

## Comité d'application : format 2000

Les résultats sont déjà venus, en partie, avant terme. Lors de sa dernière session à Göteborg, l'organe exécutif a adopté les nouveaux questionnaires et le plan général pour l'examen de 2000 en tenant aussi compte du Protocole Multipolluants multi-effets.

L'examen de 2000 aura donc deux objectifs principaux : donner une vue d'ensemble de la réduction de la pollution atmosphérique dans la région de la CEE et fournir au CA, parallèlement aux données reçues au sujet des émissions, les instruments nécessaires pour examiner l'exécution des obligations fondamentales des Protocoles, surtout en matière d'émissions.

Les deux documents pour collecter les renseignements à l'examen de 2000, quoique préparés par le secrétariat, ont été complètement révisés d'après les recommandations du CA. Le Comité a notamment demandé que le questionnaire sur les stratégies et politiques soit subdivisé en deux parties, la première portant sur les éléments d'information dont la notification était obligatoire au titre de chaque Protocole, la seconde étant consacrée aux questions sur l'exécution des obligations dont les parties n'étaient pas expressément tenues de rendre compte. Bien entendu, le plan général tient compte des changements apportés au questionnaire. Pour l'examen, l'année 2000 serait donc une période transitoire, car il faudrait en parallèle tester l'utilité des documents d'orientation.

Le CA était aussi d'avis que le questionnaire, sauf évidemment la première fois, devrait être prérempli afin d'harmoniser les données et de contribuer à atténuer les disparités d'ordre qualitatif et quantitatif relevées dans les réponses antérieures. Le nouveau questionnaire exigerait, lors de sa mise en œuvre, des efforts supplémentaires de la part de tous les intéressés mais le secrétariat de la Convention adresserait, par la suite, aux parties ce questionnaire, prérempli par lui, dont la mise à jour serait plus facile.

À présent, le CA dispose donc de deux outils de travail plus complets et plus élaborés, donc plus redoutables, qui certainement renforceront l'efficacité des examens des stratégies et politiques des parties aux Protocoles. Le CA a aussi jugé que le rythme biennal pourrait être suffisant pour lui permettre de s'acquitter de ces fonctions. Dès lors, les examens de routine seront effectués tous les deux ans et tous seront approfondis.

À la même session, le CA a encore convaincu l'organe exécutif que les données communiquées sur les émissions et leurs bases d'estimation ou de calcul devraient être plus complètes et plus exactes, et fournies dans les délais prévus. L'avis du CA serait donc pris en compte dans la demande concernant les données sur les émissions que le secrétariat adresserait chaque année aux parties. Avec cette décision de l'organe exécutif et dans la logique des choses, le CA a obtenu de l'instance politique de la Convention que le plan de travail pour l'an 2000 soit renforcé et bien plus focalisé sur le respect des obligations au titre des Protocoles à la Convention.

Le CA est désormais chargé de procéder à un examen approfondi du respect par les parties des Protocoles de 1985 sur le soufre et de 1988 sur les oxydes d'azote, en mettant l'accent sur leurs obligations nationales en matière d'émissions. Ses conclusions se fonderont sur l'examen de l'année 2000 et les données sur les émissions, dont la validité sera certainement améliorée durant l'année.

Le Comité est aussi supposé dresser le bilan de l'application du questionnaire révisé pour la communication des renseignements sur les stratégies et politiques, y compris sur l'exécution des obligations liées aux technologies et en tenant compte des mesures destinées à faciliter les échanges technologiques.

### Attention : chien méchant

Pratiquement, dès l'an 2000, le CA pourra s'acquitter de sa plus importante fonction selon son mandat, en l'occurrence l'évaluation du niveau réel des réductions des émissions des polluants couverts par les Protocoles. C'est aussi un chapitre nouveau qui s'ouvre dans la coopération régionale sous l'égide de la CEE-ONU car cette tâche a été finalement confiée à un organe spécialisé, qui aura à sa disposition le mécanisme d'évaluation du respect désormais plus efficace et utilisera les outils pour collecter les données et les présenter de façon bien plus performante.

Les parties se sont donc offert, à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire de la Convention, une instance qui veillera constamment à l'application des obligations fondamentales qu'elles ont contractées en vertu des Protocoles existants. Cette instance, le Comité d'application, pourrait donc être comparée – que les membres distingués de ce Comité veuillent bien excuser le terme – au chien soi-disant « écologique » rencontré à Göteborg lors de la signature du Protocole Multipolluants multi-effets.

Finie donc la période où le respect des obligations fondamentales des Protocoles se faisait bon gré mal gré par les parties. Je dirais même qu'il était confié aux parties elles-mêmes. En effet, les renseignements communiqués jusqu'alors par les parties étaient reflétés passivement, donc sans être examinés en profondeur par le secrétariat, sous forme de documents de travail ou de publications joliment édités ; les deux d'ailleurs recevaient toujours un aval de l'organe exécutif.

Il ne reste donc qu'à souhaiter que le Comité d'application prenne le mors aux dents et fasse son travail en découvrant le non-respect des obligations par les parties aussi efficacement que le chien écologique a détecté le mercure. Il faut aussi souhaiter que la période dite transitoire soit courte et permette la meilleure mise en œuvre définitive des fonctions du Comité.

Avec une meilleure maîtrise et une réduction des émissions, les effets nocifs sur la santé et l'environnement associés à la pollution atmosphérique pourront donc être atténués. Les gagnants potentiels : l'homme, les écosystèmes naturels, les matériaux et les cultures. Tous attendent impatiemment.

Le Comité est chargé d'examiner les propositions de modification de la Loi sur l'accès à l'information et de recommander au ministre de la Justice les modifications qu'il juge appropriées.

Le Comité a tenu plusieurs réunions publiques et a reçu de nombreuses suggestions de la part des citoyens et des groupes d'intérêt. Il a également tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

Le Comité a également tenu des consultations avec les représentants des médias, des universités et des organismes de la société civile. Il a tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

Le Comité a également tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Il a tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

Le Comité a également tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Il a tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

Le Comité a également tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Il a tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

Le Comité a également tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Il a tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

Le Comité a également tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Il a tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

Le Comité a également tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Il a tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

Le Comité a également tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Il a tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

Le Comité a également tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Il a tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

Le Comité a également tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Il a tenu des consultations avec les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.