



Programme
des Nations Unies
pour l'environnement



Distr.
RESTREINTE
UNEP/WG.69/4
15 décembre 1981
FRANCAIS
Original : ANGLAIS

Groupe de travail spécial du PNUÉ constitué
d'experts juridiques et techniques
chargés de l'élaboration d'une convention
cadre mondiale pour la protection de la
couche d'ozone

Stockholm, 20-29 janvier 1982

EXTRAITS DU RAPPORT DE LA REUNION SPECIALE DE
HAUTS FONCTIONNAIRES D'ADMINISTRATIONS
NATIONALES SPECIALISTES DU DROIT
DE L'ENVIRONNEMENT
(Document UNEP/GC.10/5/Add.2)

APPENDICE I

PROTECTION DE LA COUCHE D'OZONE STRATOSPHERIQUE
(Présenté par les délégations finlandaise et suédoise)

APPENDICE II

PROJET DE RECOMMANDATIONS SUR LES ASPECTS JURIDIQUES
ET LES ELEMENTS D'UNE CONVENTION CADRE MONDIALE
POUR LA PROTECTION DE LA COUCHE D'OZONE
STRATOSPHERIQUE
(Présenté par les délégations finlandaise, suédoise et suisse)



APPENDICE I

PROTECTION DE LA COUCHE D'OZONE ATMOSPHERIQUE
(Présenté par les délégations finlandaise et suédoise)

1. Introduction

1. La protection de la couche d'ozone constitue un sujet dont fait état la décision 9/19 du Conseil d'administration du PNUE, et qui sera soumis à la Réunion spéciale de hauts fonctionnaires d'administrations nationales spécialistes du droit de l'environnement.

2. Par sa décision 84 C (V) sur la création du Comité de Coordination sur la couche d'ozone et sur le Programme préparatoire des actions relatives à la couche d'ozone, le Conseil d'administration du PNUE a déjà reconnu en 1977 le besoin de mettre en place une coopération dans ce domaine à l'échelle mondiale.

3. A sa neuvième session de mai 1981, le Conseil d'administration du PNUE a reconnu

"... qu'il serait souhaitable à cette fin d'entreprendre des travaux tendant à l'élaboration d'une convention cadre mondiale qui aurait trait à la surveillance, aux recherches scientifiques et au perfectionnement des techniques les plus éprouvées et les plus rentables pour limiter et peu à peu réduire les émissions de substances qui entraînent un épuisement de la couche d'ozone, ainsi que des dispositions relatives à l'établissement de stratégie et politique appropriées..." (décision 9/13 B).

Le Conseil d'administration du PNUE a décidé "... en conséquence d'entreprendre des travaux tendant à l'élaboration d'une convention cadre mondiale pour la protection de la couche d'ozone" et dans ce but futur il a décidé de créer "un groupe de travail spécial constitué d'experts juridiques et techniques".

4. Le présent document se propose d'identifier les principes et les concepts figurant dans divers instruments légaux en vigueur ainsi que dans des conventions et d'autre part, les principes de base du droit international susceptibles de contribuer à la détermination du contenu et de la forme d'une convention pour la protection de la couche d'ozone.

2. Protection de l'atmosphère

5. La protection de l'environnement atmosphérique constitue le chaînon le moins développé de l'ensemble des mesures qui découlent maintenant du droit international de l'environnement. La coopération internationale pour la protection du milieu marin est assez étendue, la coopération sur la protection des ressources biologiques, des écosystèmes et de la qualité de la vie entre autres, ont également une grande importance. Cependant, pour ce qui est de l'atmosphère, il n'y a pas de mesures importantes à rapporter provenant du domaine du droit international.

*/ La version française du présent document n'a pas été établie par les services de conférence du PNUE.

6. Quelques directives pourraient être signalées. Le Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires de 1963, qui interdit les explosions nucléaires dans l'atmosphère devrait être noté. La Convention de Helsinki (Convention sur la protection du milieu marin de la région de la mer Baltique) de 1974 est le premier document de ce genre à inclure la question de la pollution de l'air parmi ses clauses. L'article 5 dispose que "les parties contractantes sont obligées d'empêcher l'introduction de matières susceptibles de mettre en danger le milieu que ce soit par air, par eau ou autrement...". La Convention sur la protection de l'environnement signée à Stockholm le 19 février 1974 entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, couvre tout genre de pollution. La pollution de l'air fait l'objet d'une mention particulière à l'article 1.

7. La Convention la plus importante dans ce cadre est celle de la CEE, Commission économique pour l'Europe, Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance adoptée par 35 pays en novembre 1979. L'obligation fondamentale de ladite convention est de charger "les parties contractantes ... de limiter autant que possible, de réduire graduellement et de prendre des mesures visant à diminuer la pollution de l'air, y compris la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance". Pour atteindre cet objectif, les parties s'engagent à mettre à profit la technologie la mieux appropriée et la plus adéquate au point de vue économique". Dans le cadre de la Convention, les parties devront "mettre en place des politiques et des stratégies qui pourront servir de moyens pour lutter contre le déversement de matières polluantes". A titre de concepts de base servant pour la prise de décisions tant nationales que conjointes en ce qui concerne les mesures à prendre, les parties devront mettre en place un échange d'informations étendu, ainsi que, une coopération scientifique. Cet échange et cette coopération dans le travail de recherche sont d'une grande importance afin de parvenir à une base de connaissances qui puisse être acceptée par toutes les parties pour les négociations futures relatives aux mesures à adopter.

3. Facteurs principaux et principes pour une convention sur la protection de la couche d'ozone stratosphérique

8. La base pour une convention découle du principe fondamental de droit international qui stipule que les Etats sont tenus de ne pas nuire à l'environnement des autres Etats ou des zones qui dépassent les limites de la juridiction nationale. Le Principe 2 de la Déclaration de Stockholm de 1972, fait état de la responsabilité des Etats dans ce domaine.

9. Conformément à la décision 9/13 du Conseil d'administration du PNUE, l'Instrument International pour la protection de la couche d'ozone devrait être une convention cadre globale.

a) Portée

10. Il est nécessaire d'adopter une approche globale afin de parvenir à une solution véritable de cette question. La protection de la couche d'ozone ne peut être garantie que par une action internationale conjointe. Etant donné que la couche d'ozone représente une ressource environnementale globale, les efforts réalisés pour la protéger devraient avoir une portée mondiale. Par conséquent, un traité général ouvert à tous les Etats et aux organisations internationales semble le moyen le plus approprié pour assurer cette protection.

b) Structure

11. L'axe du travail de coordination est la souplesse. Les interactions entre les écosystèmes et l'atmosphère sont très complexes. Nombre des processus et des réactions chimiques, physiques et biologiques sont encore inconnus. Une convention dont le but serait de protéger ces processus devrait pouvoir être adaptée facilement en fonction des nouvelles connaissances relatives à ces interactions.

12. Un système fréquemment utilisé dans ce contexte est celui de conventions composées de deux parties, la convention elle-même et ses annexes. Les spécifications techniques qui figurent dans les annexes peuvent être amendées dans des délais plus brefs que le texte de la convention elle-même. On confère souvent à un organe séparé la faculté d'apporter des changements dans les annexes techniques, sous réserve d'une procédure de "contracting-out", ou une "clause optionnelle", selon laquelle l'Etat qui ne souhaite pas être engagé par une résolution prise par cet organe a le droit de formuler des réserves contre la résolution en question.

13. La coopération en vue de la protection de la couche d'ozone doit constituer une opération souple, un organisme vivant en quelque sorte, capable de s'adapter aux circonstances changeantes et au constant développement des connaissances nouvelles et des expériences, et où la voie doit rester ouverte à de nouveaux efforts coopératifs. Selon ce concept fondamental, les dispositions principales d'une telle convention devraient être considérées comme un cadre vaste qui établit les principes de base. Les mesures de détail devraient être limitées aux parties de la convention où les amendements ne sont pas prévus, étant donné que les annexes, bien que faisant partie intégrante de la convention, sont plus faciles à amender, afin de refléter les nouvelles exigences techniques ainsi que les connaissances scientifiques et techniques les plus appropriées à tout moment.

c) Obligations fondamentales

14. La convention devrait inclure une obligation générale pour les Etats dans le but de protéger la couche d'ozone et en conséquence, de réduire dans la mesure du possible, les activités entreprises dans la sphère de leur juridiction ou de leur contrôle susceptibles d'avoir des conséquences nuisibles pour la couche d'ozone.

15. Cependant, si l'on veut qu'une convention sur la protection de la couche d'ozone soit prise en considération sur le plan international, elle devra inclure l'obligation pour les Etats de coopérer activement les uns avec les autres et avec les organismes internationaux compétents, dans la mise en place de politiques et de stratégies servant de moyens pour lutter contre le déversement de matières nuisibles à l'ozone.

16. Ces deux obligations fondamentales entraînent une troisième : la responsabilité de mettre en exécution l'action internationale au niveau national.

17. Des efforts conjoints doivent être entrepris pour remplir le fossé entre les intentions Internationales et les actions nationales. Au niveau national les Etats doivent se servir des moyens pratiques les plus appropriés afin de minimiser le déversement provenant de toute source, des substances qui pourraient contribuer à épuiser l'ozone ou qui pourraient avoir d'autres conséquences nuisibles sur la couche d'ozone. Leur objectif doit être de maintenir le niveau de ces déversements aussi bas que possible, compte tenu, entre autres, des facteurs économiques et sociaux.

18. En dépit de son caractère obligatoire dans cette structure, le but fondamental de la convention doit être la prévention générale. Il est certainement difficile de formuler des dispositions concernant la réparation dans une convention cadre globale. Il est cependant souhaitable d'identifier des moyens permettant de résoudre certaines controverses ou de remplir certaines lacunes dans les dispositions du Traité.

d) Echange d'Informations

19. L'échange d'Informations s'avère nécessaire afin de satisfaire les obligations susmentionnées. Dans le cadre du projet de convention, les Etats sont tenus d'échanger régulièrement les Informations importantes au niveau légal, scientifique et technique qui intéressent les activités visant à combattre l'émission de matières qui pourrait avoir des effets négatifs sur la couche d'ozone. Les Etats devront également acheminer ces informations aux Institutions établies dans le cadre de la convention.

e) Transfert de technologie et de connaissances

20. Le transfert de technologie et de connaissances est particulièrement important pour répondre aux intentions d'une convention cadre globale dans ce domaine nouveau et relativement inconnu. Ce transfert est valable entre les pays développés et doit être encouragé dans le domaine d'attributions de la convention.

f) Aspects Institutionnels

21. Par sa décision 9/13 B, le Conseil d'administration a reconnu expressément "...le mandat confié au Programme des Nations Unies pour l'environnement mondial". Etant donné que la communauté mondiale a décidé de charger le PNUÉ de commencer à élaborer une convention, il est logique que le PNUÉ - lorsque la convention sera conclue - soit responsable des fonctions permanentes pour la mettre en oeuvre. Il est par conséquent concevable que le PNUÉ agisse en tant que organe dépositaire, qu'il soit chargé du secrétariat et autres fonctions et qu'il continue - comme l'une de ses responsabilités de contrôle sur la totalité de l'environnement - à assurer des fonctions de supervision et de conseil ainsi que la recherche scientifique et le développement des composantes de la convention.

g) Clauses finales

22. Les clauses finales de la convention devraient établir qu'elle sera ouverte à tous les Etats et aux organismes Intergouvernementaux sans réserve.

APPENDICE II

PROJET DE RECOMMANDATION SUR LES ASPECTS JURIDIQUES ET LES ELEMENTS
D'UNE CONVENTION CADRE MONDIALE POUR LA PROTECTION DE LA
COUCHE D'OZONE STATOSPHERIQUE

(Présenté par les délégations finlandaise, suédoise et suisse)

1. Compte tenu de la nature du problème, la convention doit être véritablement de nature globale, tant en ce qui concerne sa structure que son contenu.
2. Eu égard également à la nature du problème, ladite convention doit être suffisamment souple de façon à pouvoir aisément s'adapter à l'évolution des conditions telle que l'attestent les données scientifiques existantes.
3. Il conviendrait donc que la convention comporte deux parties distinctes à savoir :
 - a) Une partie principale qui définirait de façon détaillée la portée de la Convention;
 - b) Une deuxième partie composée d'une ou de plusieurs annexes contenant des dispositions détaillées ou des prescriptions d'ordre technique. Les modifications à apporter à cette partie pourraient être adoptées plus rapidement que dans le cas de la partie principale.
4. La disposition fondamentale de la convention devrait consister en une obligation d'ordre général selon laquelle les parties contractantes s'engageraient à protéger la couche d'ozone des influences extérieures susceptibles d'en altérer les propriétés de base et d'exposer l'homme, la biosphère et le climat à certains risques. La disposition devrait également prévoir l'obligation de collaborer à l'élaboration de politiques et de stratégies visant à atteindre l'objectif visé. Il importe au plus haut point que des efforts soient déployés et des mesures adoptées à l'échelon national.
5. La convention devrait contenir des dispositions concernant la surveillance et l'évaluation des modifications de la couche d'ozone ainsi que la recherche scientifique dans ce domaine.
6. Il conviendrait également qu'elle comporte des dispositions qui prévoient un échange régulier de données pertinentes.
7. Des dispositions relatives au transfert de technologies devraient également être incorporés à ladite convention afin que les parties contractantes puissent s'acquitter des obligations qu'elles ont contractées aux termes de la convention.

8. En ce qui concerne les dispositions de caractère institutionnel, le PNUE devrait être désigné comme le dépositaire et chargé d'assurer les services de secrétariat, ainsi que la coordination en matière de surveillance et d'évaluation.

9. Un organe directeur chargé de l'application des dispositions de la convention devrait être institué au titre des arrangements institutionnels requis.
