



**Programme des  
Nations Unies pour  
l'environnement**



**PNUE**

Distribution  
LIMITÉE

UNEP(DEC)/CAR IG.22/3  
5 mai 2002

Français  
Original: ANGLAIS

Dixième Réunion intergouvernementale du Plan d'action du Programme pour l'environnement des Caraïbes et septième Réunion des Parties contractantes à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes

Montego Bay, Jamaïque, 7-11 mai 2002

**RÉSULTATS DU GROUPE DE RÉDACTION INTERSESSIONS DU  
RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU PROGRAMME POUR L'ENVIRONNEMENT  
DES CARAÏBES (PEC)**



## TABLE DES MATIERES

1.	INTRODUCTION .....	1
2.	LA RELATION ENTRE LE PLAN D'ACTION ET LA CONVENTION .....	1
3.	LES OPTIONS POUR CONTINUER DE L'AVANT.....	12
4.	LES IMPLICATIONS POUR LE REGLEMENT INTERIEUR .....	15



## 1. INTRODUCTION

1. Ce document répond aux recommandations de la Treizième Réunion du Comité de Surveillance du Plan d'action pour le Programme pour l'environnement des Caraïbes et de la Réunion spéciale du Bureau des Parties contractantes à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la Région des Caraïbes.<sup>1</sup>
2. Ce document a été conçu dans le but de mettre au clair la relation juridique existant entre le Plan d'action du Programme pour l'environnement des Caraïbes et la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la Région des Caraïbes (appelée la Convention), dans le sens de déterminer la faisabilité d'établir un cadre réglementaire unifié qui régisse les réunions dans le cadre du Plan d'action et de la Convention. Ce document tient compte du guide figurant dans le rapport du groupe de travail.<sup>2</sup>
3. Il analyse aussi le brouillon de Règles financières du Fonds d'affectation spéciale figurant à l'Annexe IV du rapport susmentionné en vue d'une discussion sur le règlement intérieur et la relation entre le plan d'action et la Convention.

## 2. LA RELATION ENTRE LE PLAN D'ACTION ET LA CONVENTION

4. Tel qu'il a été mentionné dans le rapport du groupe de travail, il existe un objectif largement partagé d'améliorer la coordination entre les instruments légaux existants et les programmes politiques liés au développement durable du milieu marin dans la Région des Caraïbes. Il existe deux cadres de coopération intergouvernementale dans cette région : (A) Le plan d'action du Programme pour l'environnement des Caraïbes (PEC) ; et (B) la Convention. En se basant sur les thèmes présentés dans le rapport du groupe de travail, ce document fait une étude approfondie de chacun des cadres.

### A. LE PLAN D'ACTION DU PEC

5. Le Plan d'action du PEC a été adopté en 1981 suite à la décision d'une réunion intergouvernementale convoquée sous les auspices du PNUE en coordination avec la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL).<sup>3</sup> Le Plan d'action a été conçu pour "établir un cadre pour les activités nécessitant une coopération régionale, dans le but de renforcer les capacités des états et des territoires de la Région des Caraïbes pour la mise en oeuvre de pratiques de gestion

---

<sup>1</sup> Voir UNEP(DEC)/CAR IG.19/6, Annexes II (13 Juillet 2001).

<sup>2</sup> Voir *id.* à l'Annexe III.

<sup>3</sup> Voir UNEP/CEPAL/IG.27/3.

environnementale saines et, par conséquent, atteindre le développement durable de la région".<sup>4</sup>

6. La première réunion intergouvernementale ayant établi le Plan d'action a défini le cadre suivant :
  - L'autorité générale pour déterminer le contenu du Plan d'action serait issue des réunions intergouvernementales des gouvernements participants.
  - Un Comité de surveillance (Moncom) a été créé pour faire le suivi du progrès des projets entre les réunions intergouvernementales. Le Moncom fait un rapport lors des réunions intergouvernementales. (Prenez note qu'il existe un organe subsidiaire séparé appelé Comité d'experts qui a aussi été créé par la réunion intergouvernementale lors d'une antérieure décision. Il semble que le Comité d'experts est tombé en désuétude - puisqu'il ne s'est pas réuni depuis 1994 et pourrait être aboli).
  - Le PNUE a été désigné comme l'organisme responsable de la coordination de la mise en oeuvre du Plan d'action, et remplira cette fonction de coordination à travers l'unité de coordination régionale (UCR).
  - Un Fonds d'affectation spéciale a été créé pour couvrir une partie des dépenses communes liée à la mise en oeuvre du Plan d'action, qui sera géré par le PNUE.
7. Des réunions intergouvernementales ultérieures convoquées sous les auspices du PNUE ont élargi et modifié le Plan d'action.
8. Actuellement, 36 états et territoires participent aux réunions intergouvernementales du Plan d'action. Les critères d'éligibilité pour participer aux réunions intergouvernementales semblent découler du Plan d'action original lui-même.<sup>5</sup> Bien que, l'éligibilité pour cette participation n'y est pas expressément identifiée, le plan d'action définit l'ensemble de la région qu'il couvre ("les états insulaires et côtiers et les territoires riverains de la mer des Caraïbes et le Golfe du Mexique... de même que de l'Océan Atlantique adjacentes à ces états et territoires")<sup>6</sup> et spécifie plus loin que l'autorité générale du Plan d'action revient aux "réunions des gouvernements qui participent au plan d'action."<sup>7</sup>
9. Depuis sa constitution, en plus du Fonds d'affectation spéciale, le plan d'action a été financé par des contributions provenant du Fonds pour l'environnement du PNUE, des contributions volontaires de la part des gouvernements participant au Plan d'action, de même que d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux.
10. En somme, de même que les autres programmes des mers régionales du PNUE, le Plan d'action est un cadre intergouvernemental non-contraignant pour la coopération environnementale dans la Région des Caraïbes, qui est régulièrement mis à jour lors des réunions intergouvernementales.

---

<sup>4</sup> Voir id. à l'Annexe IV, para. 3.

<sup>5</sup> Voir Plan d'Action du Programme pour l'environnement des Caraïbes (1981).

<sup>6</sup> Voir id. at para. 2.

<sup>7</sup> Voir id. at para. 52.

## B. LA CONVENTION ET SES PROTOCOLES

11. La Convention est un accord juridiquement contraignant qui définit les obligations entre les parties. Bien qu'elle n'a pas créé une organisation internationale, elle a établi un cadre institutionnel qui est responsable d'ordonner l'évolution et l'application de l'accord légal. Elle dispose spécifiquement la tenue d'une réunion périodique des Parties contractantes (article 16) et désigne le PNUE comme l'entité responsable qui doit remplir certaines fonctions spécifiques de secrétariat (article 15).
12. En outre, les Parties contractantes ont établi, par décision propre, un organisme subsidiaire plus petit, le Bureau, pour préparer et guider leurs réunions. Les membres du Bureau sont élus lors des conférences des Parties.
13. Trois Protocoles ont été adoptés dans le cadre de la Convention : Le Protocole sur la coopération pour combattre les rejets accidentels d'hydrocarbures, le Protocole SPAW et le Protocole LBS (pas encore en vigueur).
  - Ces Protocoles sont, légalement et institutionnellement, étroitement liés à la Convention : chaque Protocole dispose que les réunions de son organisme de gouvernance se tiendront conjointement avec les réunions des Parties à la Convention ; chaque Protocole spécifie qu'il utilisera le même secrétariat que la Convention ; et chaque Protocole dispose qu'il suivra les règles financières adoptées par les parties à la Convention. Prenez note aussi que le règlement intérieur qui a été adopté par la réunion des Parties à la Convention sera automatiquement appliqué à chacun de ses Protocoles, avec la possible exception du Protocole sur les rejets accidentels d'hydrocarbures, sous lesquels s'applique le règlement intérieur de la Convention sous réserve d'une autre décision des Parties au Protocole.
  - Il faudrait souligner toutefois que les réunions des parties au Protocole ne sont pas "subsidiaries" aux réunions des parties à la Convention. Chacun de ces Protocoles a (ou aura) des membres différents de ceux de la Convention. De plus, chaque Protocole a un organe de gestion différent sous la forme des Réunions des Parties au Protocole correspondant, avec le pouvoir exclusif de gérer les questions en fonction de leur compétence dans le Protocole respectif. Les membres des Bureaux sont élus entre les Parties à chaque Protocole. Les protocoles SPAW et LBS, par exemple, ont créé leur propre organe subsidiaire séparé chargé des questions scientifiques et techniques liées à ces Protocoles respectifs ; ces organes subsidiaires présentent leur rapport aux réunions des parties des protocoles SPAW et LBS respectivement. Ils ne sont pas subsidiaires et ne présentent pas de rapport aux réunions des Parties à la Convention. (Remarque : Le LBS ISTAC fonctionne toujours comme un organe intérimaire en attendant l'entrée en vigueur du Protocole.)

14. Présentement, 21 Etats font partie de la Convention. Sept autres états dans la Région des Caraïbes<sup>8</sup> de même que la Communauté Européenne sont éligibles pour devenir partie mais ne l'ont pas encore fait. Par contraste avec les réunions intergouvernementales du Plan d'action, où les gouvernements territoriaux peuvent participer, ne sont éligibles pour devenir partie à la Convention que les états et les organisations d'intégration économique régionaux et par conséquent pour participer en tant que membres votant dans son organe de prise de décision.
15. La Convention dispose à l'article 20 que "les Parties contractantes doivent adopter à l'unanimité le règlement intérieur pour ses réunions." Elle dispose aussi que les "Parties contractantes doivent adopter à l'unanimité les règles financières, préparées en consultation avec l'organisation, pour déterminer, en particulier, leur participation financière dans le cadre de cette Convention et dans le cadre des Protocoles dont ils sont Parties." Article 20 (2). Il n'y a pas d'autres dispositions financières dans la Convention.
16. En ce qui concerne les Protocoles, le Protocole sur les rejets accidentels d'hydrocarbures ne contient pas de dispositions financières spécifiques. Le protocole SPAW (à l'article 24) et le Protocole LBS (à l'article XVI) contient, outre les dispositions de financement prévues à la Convention, d'autres dispositions concernant des fonds à des fins liés à leurs protocoles respectifs.

### C. ANALYSE DE LA RELATION

#### 1. Contexte

17. Le plan d'action et la Convention ont été étroitement liés dès le début. En effet, la relation institutionnelle entre les deux organes n'a pas changé de manière significative depuis l'entrée en vigueur de la Convention en octobre 1986. Après l'entrée en vigueur de la Convention, la première réunion des Parties à la Convention s'est tenue conjointement avec la quatrième Réunion intergouvernementale du Plan d'action.<sup>9</sup> Lors de cette réunion, les gouvernements prirent plusieurs décisions concernant la relation entre les deux entités. Ils ont décidé de :
  - Reconnaître que les accords institutionnels appuyant le Plan d'action et la Convention sont les mêmes.<sup>10</sup> Cette décision reconnaissait que le PNUE serait l'organe désigné comme Secrétariat pour les deux forums.
  - "Convenir, jusqu'à ce que tous les Etats soient devenus Parties à la Convention, que les futures réunions agissent conjointement en tant qu'autorités suprêmes pour tous les aspects du Plan d'action et de la Convention comme réunions intergouvernementales et réunions des parties contractantes, sous l'entendu que les questions relatives à la Convention seront traitées par les parties contractantes, que les Etats participeraient en

<sup>8</sup> Ces Etats sont : Le Bahamas, La Guyane, Haïti, St. Kitts and Nevis, le Surinam, le Honduras et le Nicaragua.

<sup>9</sup> Voir UNEP(OCA)/CAR IG.2/4 (1987)

<sup>10</sup> Voir id. at para 8.

tant qu'observateurs et que le règlement intérieur [sic] régissant les réunions du Conseil d'administration du PNUE serait temporairement appliqué mutatis mutandis jusqu'à l'adoption du règlement intérieur [sic] des réunions et des conférences des parties contractantes." <sup>11</sup>

- "Reconnaître que la Convention de Carthage est le cadre légal du Plan d'action des Caraïbes et que le Plan d'action est l'instrument opérationnel pour exécuter les dispositions de la Convention au moyen des programmes de coopération régionaux." <sup>12</sup>

18. Après la Quatrième réunion intergouvernementale, le Plan d'action et la Convention ont évolué et ont fonctionné d'une manière étroitement entrelacée :

- En ce qui concerne la procédure, les réunions intergouvernementales du Plan d'action ont été tenues conjointement avec les réunions des Parties à la Convention, ayant une faible distinction formelle entre ces deux organes. Le Bureau à la Convention et le Comité de Surveillance du Plan d'action se sont aussi réunis en sessions conjointes entre les réunions intergouvernementales. En vue des aires programmatiques chevauchées et étant donné que les deux entités partagent un même secrétariat (PNUE), la décision commune de tenir ces réunions au même endroit et au même moment, avec des avantages évidents au niveau de la coordination, de l'efficacité et du point de vue financier, est largement appuyée. (Toutefois, comme il est mentionné ci-après, il existe d'autres options pour co-localiser ces réunions, tels que des réunions conjointes, des réunions consécutives, des réunions à l'intérieur d'une autre réunion, etc.)
- Du point de vue financier, l'étroite et quelque peu confuse interrelation a aussi été évidente. À ce jour, les parties à la convention n'ont pas adopté des règles financières conformément à l'article 20 (2). Au lieu de cela, les coûts liés aux activités de la Convention ont été financés conformément aux décisions des réunions intergouvernementales par le Plan d'action. Ils incluent tant les coûts liés aux réunions de la Convention et les Protocoles comme les coûts liés aux activités techniques et de mise en oeuvre de la Convention et ses Protocoles. Étant donné que les réunions de la Convention (et ses Protocoles) ont été tenues conjointement avec les réunions du Plan d'action, elles ont été financées essentiellement par des ressources allouées au Plan d'action : soit, par le Fonds d'affectation spéciale pour les Caraïbes, par le Fonds pour l'environnement du PNUE, et par les contributions bilatérales et multilatérales au Plan d'action. Cela est vrai aussi pour les activités du projet et de mise en oeuvre de la Convention et ses Protocoles. En effet, depuis la quatrième réunion intergouvernementale, il n'y a pas eu une claire distinction entre les projets adoptés dans le cadre de la Convention (et ses Protocoles) et les projets adoptés dans le cadre du Plan d'action ; ils ont été traités comme des projets du Plan d'action et financés comme tels.

<sup>11</sup> Voir id. at para. 9.

<sup>12</sup> Voir id. at para. 15. La délégation des E.U.A. a exprimé lors de cette réunion leur réserve sur cette décision. Voir UNEP(OCA)/CAR IG. 2/4, para. 44.

19. En même temps, le contour précis de la décision de la quatrième Réunion intergouvernementale n'est toujours pas résolu : que signifie - du point de vue pratique et légal - pour un Etat que "la Convention de Carthagène est le cadre légal du Plan d'action pour les Caraïbes" et que "le Plan d'action est l'instrument opérationnel pour la mise en oeuvre des dispositions de la Convention" ? Ce qui est sûr, c'est que la Convention est une ramification du Plan d'action : les gouvernements participants qui ont adopté en premier le Plan d'action, ont prévu spécifiquement le développement d'un accord légal pour la région.<sup>13</sup> Toutefois, la Convention avait été rédigée pour fonctionner comme une entité indépendante : il n'y a pas mention d'un Plan d'action ou d'un Programme pour l'environnement des Caraïbes, et il fournit pour ses propres réunions un règlement intérieur et des accords financiers. L'approche institutionnelle adoptée par la quatrième réunion intergouvernementale a toujours été entendue comme un accord intérimaire, en attendant l'unification du Plan d'action et de la Convention une fois que tous les Etats éligibles de la région seraient devenus des Parties à la Convention.
20. L'ambiguïté concernant la relation entre la Convention et le Plan d'action a apparemment gêné les efforts pour régulariser le statut et pour adopter les règles formelles pour chaque cadre. Quoique cette question ait été continuellement incluse à l'ordre du jour de ces réunions, ni les réunions intergouvernementales sur le Plan d'Action ni les réunions des Parties à la Convention ont adopté un règlement intérieur. D'ailleurs, les réunions continuent d'être gouvernées *mutatis mutandis* par le règlement intérieur du Conseil directeur du PNUE de manière *ad hoc*.<sup>14</sup>
21. Un manque de prévision similaire et une incertitude existent concernant les accords financiers de la Convention et du Plan d'action :
- Malgré la disposition de l'article 20 (2), les Parties à la Convention n'ont jamais adopté des règles financières pour la Convention.
  - En ce qui concerne le Plan d'action, ses accords financiers ont toujours été traités jusqu'à présent à l'intérieur des Termes de référence du Fonds d'affectation spéciale pour les Caraïbes. Mais ces Termes de référence ont été adoptés seulement sur une base biennale et cette adoption doit donc être renouvelée tous les deux ans. (Les Termes de référence sont adoptés tout d'abord par la Réunion intergouvernementale et ensuite par le Conseil directeur du PNUE)<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Voir UNEP/CEPAL/IG.27/3, Annexe IV, at para. 76.

<sup>14</sup> UNEP/GC/3/Rev.3.

<sup>15</sup> La situation actuelle des Termes de référence du Fonds d'affectation spéciale des Caraïbes est incertaine. Les Termes de référence les plus récents datent de la Cinquième réunion intergouvernementale de 1990, laquelle a adopté de nouveaux Termes de Référence. Voir le Rapport de la 5ème Réunion intergouvernementale UNEP(OCA)/CAR IG.6/6 (1990) à l'Annexe V. Ces termes ont été adoptés pour la période terminant en 1993. Il semblerait que la Réunion intergouvernementale n'a pas étendu les Termes de Référence au-delà de 1993 ; il n'est pas clair si le Conseil directeur du PNUE a pris des actions pendant cette période. Cependant, en 2000, la Neuvième Réunion intergouvernementale décida d'"étendre" les Termes de référence jusqu'à la fin de 2001. Voir le Rapport de la Neuvième Réunion intergouvernementale (Février 2000), décision 5. Il semblerait alors, puisque les Termes de référence du Fonds d'affectation spéciale sont à ce jour en vigueur, que les Termes de références pertinents sont ceux qui ont

22. La relation financière entre la Convention et le Plan d'action et le rôle du Fonds d'affectation spéciale dans cette relation est encore à résoudre.
- D'une part, le Fonds d'affectation spéciale est le mécanisme financier principal du Plan d'action : ses Termes de Référence sont clairs dans le sens que le Fonds d'affectation spéciale "a été créé pour apporter un soutien financier au Plan d'action." <sup>16</sup> D'ailleurs, il a été financé par des contributions provenant des Etats et territoires de la région, indépendamment s'ils sont Partie ou non à la Convention et quelques-unes de Parties à la Convention n'ont pas contribué du tout au Fonds d'affectation spéciale.
  - D'autre part, les Termes de Référence signalent aussi que le Fonds d'affectation spéciale "a été considéré le moyen d'exécution de la Convention." Ils disposent également que le Fonds d'affectation spéciale devra être financé conformément aux décisions sur les accords financiers "telles qu'elles ont été modifiées par les réunions intergouvernementales subséquentes ou les réunions des Parties contractantes à la Convention de Carthagène." <sup>17</sup>
23. Cette dernière disposition en particulier ne reflète pas clairement si c'est la réunion intergouvernementale ou la réunion des Parties qui a l'autorité finale pour la prise de décisions liées aux accords financiers du Fonds d'affectation spéciale.

## 2. Analyse

24. Par ailleurs, jusqu'à présent les accords institutionnels intérimaires et *ad hoc* susmentionnés, dans la pratique, ont eu du succès. Cela est probablement dû à deux raisons essentielles :
- Les organes de prise de décisions des deux cadres ont décidé de travailler conjointement, de manière *ad hoc* ; et
  - Jusqu'à présent, les décisions des réunions conjointes ont été prises par consensus, en évitant ainsi la nécessité d'éclaircir légalement lequel des deux organes décide sur quel thème, qui a pu voter, si les fonds du Fonds d'affectation spéciale ont été apportés pour la Convention pour le Plan d'action, etc.
25. Les conditions qui ont mené à l'établissement de ces accords intérimaires - essentiellement le fait que plusieurs états de la région ne sont pas encore devenus Parties à la Convention - restent en place, même si cet "écart entre les membres" s'est considérablement réduit depuis 1987.
26. Il semblerait cependant qu'il existe le souhait de donner au Plan d'action une base financière plus solide au moyen de l'adoption de "règles financières" pour le Plan d'action. Un document récent élaboré par le Secrétariat manifeste trois raisons pour

---

été adoptés le plus récemment (c'est-à-dire, ceux adoptés lors de la Neuvième Réunion intergouvernementale).

<sup>16</sup> Voir le Rapport de la 5<sup>e</sup> Réunion intergouvernementale UNEP(OCA)/CAR IG.6/6 (1990) à l'Annexe V, para 1.

<sup>17</sup> Id. at para 5.

adopter ces règles : (1) la nécessité d'avoir une justification légale pour l'émission de factures ; (2) le fait que certains pays membres manquent de base légale pour le versement de leurs contributions ; et (3) le fait qu'aucun décaissement du Fonds d'affectation spéciale n'est autorisé jusqu'à réception des fonds, ce qui pourrait compromettre les contrats, les projets et autres engagements.<sup>18</sup> Un souhait similaire d'officialiser le règlement intérieur de ces réunions a donné lieu à des propositions reformulées en vue d'une adoption formelle.

27. Toutefois, l'officialisation des accords institutionnels requiert d'une analyse attentive de leur condition légale. Quoique dans la pratique ils soient étroitement liés, les cadres sont juridiquement différents. En particulier, leurs structures de direction et les membres.:
- Légalement, le plan d'action (tout au moins dans sa configuration actuelle) est indépendant de la Convention dans sa capacité de prise de décisions. Aucun de ces cadres ne peut donner des ordres à l'autre. Individuellement, les Parties à la Convention ne peuvent dicter les termes du Plan d'action ni l'allocation de ses ressources, puisque le plan d'action a assigné cette autorité à la Réunion Intergouvernemental. De même, les membres de la Réunion Intergouvernemental ne peuvent pas contrôler les décisions de la réunion des Parties à la Convention sur des questions surgissant des accords, y compris la collecte ou la disposition des fonds dans le cadre de la Convention. La Convention et le droit international sur les traités limitent ces pouvoirs aux états parties à la Convention.
  - Tel qu'il a été susmentionné, le Plan d'action et la Convention se composent de membres différents. Par conséquent, si à un moment donné il s'avère nécessaire de procéder à voter sur un thème en considération, la question de si la votation se ferait dans le cadre de la Convention ou dans le cadre du Plan d'action pourrait avoir des conséquences pratiques.

---

<sup>18</sup> Voir UNEP(DCE)/CAR IG.19/4.

a. Règlement intérieur

28. Comme il sera expliqué ci-après, ces différences rendent difficile l'élaboration d'un règlement intérieur unifié pour régler tant les réunions des Parties comme la Réunion Intergouvernementale.
29. Pendant la Neuvième Réunion Intergouvernementale, le Secrétariat présenta un brouillon de règlement intérieur qui combinait les règles pour les réunions intergouvernementales du PEC et les règles des réunions des Parties à la Convention.<sup>19</sup> La Neuvième réunion a décidé de différer la discussion sur ce brouillon de règlement et a demandé qu'il soit analysé par le 13e Comité de Surveillance. Lors de la 13e réunion du Comité de Surveillance, le Secrétariat a de nouveau présenté sa proposition d'un ensemble de règles combinées pour régler les réunions des deux cadres institutionnels.<sup>20</sup> (Au même moment, le Secrétariat avait aussi remis un brouillon de règlement pour les réunions intergouvernementales dans la cadre du Plan d'action et un autre brouillon séparé pour les réunions des Parties à la Convention ; ces brouillons avaient été présentés aux gouvernements lors de la Septième Réunion intergouvernementale.<sup>21</sup>)
30. Le règlement proposé reconnaît la nature institutionnelle individuelle du Plan d'action et de la Convention. Il essaye de résoudre la séparation en disposant de règles de votation spéciales qui explicitement font la différence entre les décisions de la Réunion intergouvernementale sur le Plan d'action, qui peuvent être prises par les membres d'un "Conseil du PEC" proposé et les décisions des Parties à la Convention qui ne peuvent être prises que par les Parties.
31. Cependant, malgré ces dispositions de votations spéciales, le brouillon proposé par le Secrétariat génère une série de difficultés légales :
- Par exemple, le règlement conjoint peut être amendé par votation de 2/3 des membres du "Conseil du PEC". Mais les membres du Conseil du PEC ne seraient pas identiques aux Parties à la Convention, parce que cela inclurait tous les participants actuels du Plan d'action. Par conséquent, il se pourrait que les Parties à la Convention adoptent un règlement intérieur par consensus pour ensuite le voir amendé par une décision de la majorité composée, tout au moins en partie, par des Non-parties à la Convention. Les dispositions sur les votations spéciales susmentionnées ne représentent pas une protection contre ce problème.
  - Selon la procédure de convocation à une réunion (règle No. 5), les non-Parties à la Convention auraient en effet le pouvoir de convoquer à des réunions des Parties à la Convention.

---

<sup>19</sup> Voir UNEP(DEC)/CAR IG.17/6 (Février 2000) (demandant, entre autres, la création d'un "Conseil PEC").

<sup>20</sup> Voir UNEP(DEC)/CAR IG.19/3 (daté de mars 2000 mais publié en réalité en mars 2001), première partie.

<sup>21</sup> Voir id. première et deuxième partie.

- Selon la procédure pour déterminer l'ordre du jour, il n'existe aucune procédure par laquelle les Parties à la Convention puissent déterminer un ordre du jour et remplir spécifiquement leurs fonctions dans le cadre de la Convention, telles que : évaluer périodiquement l'environnement à l'intérieur de la zone de la Convention (article 16 (a)), étudier l'information envoyée par les Parties conformément à l'article 22 (article 16 (b)), etc. Au contraire, l'ordre du jour serait déterminé par le Conseil du PEC comme un tout, incluant les non-Parties à la Convention.
32. En résumé, l'idée d'unifier le règlement pour la tenue d'une réunion conjointe des deux organes peut poser des obstacles légaux importants.
33. Il y a même un faible *besoin* pratique d'unifier le règlement intérieur. Les objectifs de politiques de base de l'accord actuel - l'économie que représente la tenue des réunions conjointes, la reconnaissance du chevauchement de thèmes, le souhait d'assurer une participation de tous les états de la région, la reconnaissance du même Secrétariat - peuvent être traités sous un ensemble de règles séparé.
34. Par exemple, un règlement intérieur des réunions intergouvernementales dans le cadre du Plan d'action pourrait spécifier que ces réunions soient tenues séquentiellement avec les réunions des Parties. Du point de vue pratique, les mêmes accords pour les réunions pourraient rester mais à un moment donné, pendant (ou juste avant ou juste après) la Réunion intergouvernementale, la session serait levée et la réunion des Parties convoquée. Cette réunion élirait alors le Bureau, adopterait l'ordre du jour, prendrait toute décision surgissant dans le cadre de la Convention et remplirait généralement les fonctions qui lui ont été assignées par la Convention. Les participants à la Réunion intergouvernementale qui ne sont pas Parties à la Convention pourraient y participer en tant qu'observateurs sans droit de vote. Le règlement intérieur pour la réunion des parties pourrait inclure des dispositions sur cette participation.
35. Pour toutes ces raisons, la réunion pourrait considérer utile d'étudier s'il est nécessaire de reformuler le Règlement intérieur séparé pour les réunions du plan d'action et les réunions des Parties à la Convention.

#### b. Règles financières

36. La proposition la plus récente sur les accords financiers pour le Plan d'action et la Convention génère des préoccupations similaires à celles qui ont surgit de la proposition d'un règlement intérieur unifié.<sup>22</sup> La proposition se ferait sous forme de Termes de référence modifiés pour le Fonds d'affectation spéciale des Caraïbes. Les éléments clés sont résumés ci-après :
- Le Fonds d'affectation spéciale serait utilisé pour appuyer les coûts et les activités communs du Plan d'action et de la Convention, tel qu'il a été "défini collectivement par le plan de travail et le budget du PEC adopté sur une base

---

<sup>22</sup> Les règles financières proposées figurent dans UNEP(DEC)/CAR IG.22/4 (Février 2002), lequel reflète le travail du groupe de travail à la 13<sup>e</sup> Réunion du Comité de Surveillance.

biennale lors de la Réunion intergouvernementale du Programme pour l'environnement des Caraïbes et la Réunion des Parties contractantes à la Convention de Carthagène."<sup>23</sup>

- Les Termes de Référence devraient "servir de Règles financières de la Convention de Carthagène."<sup>24</sup>
- Les contributions au Fonds d'affectation spéciale proviendraient des "Gouvernements membres" à travers un système d'engagement. (Bien que le terme de "Gouvernements membre" ne soit pas défini, il semble se référer aux "Gouvernements dans la Région des Caraïbes participant dans le Programme pour l'environnement des Caraïbes."<sup>25</sup>)

37. Une brève étude de cette proposition engendre plusieurs questions liées à la relation existante entre la Convention et le Plan d'action :

- D'une part, la proposition garde apparemment certaines distinctions entre la Convention et le Plan d'action : elle se reflète explicitement à la possibilité d'"activités associées à l'exécution du Plan d'action" et d'"activités de la Convention" indépendantes. D'autre part, la proposition efface toute distinction entre le Plan d'action et la Convention : le Fonds d'affectation spéciale servirait apparemment à la Convention et au Plan d'action, sans aucune séparation comptable entre les activités de la Convention et celles du Plan d'action .
  - Y aura-t-il des activités séparées dans le cadre du Plan d'action et dans le cadre de la Convention?
  - Si tel est le cas, ne devrait-il pas y avoir une comptabilité séparée des fonds liés à chaque catégorie d'activités ?
  - Si tel n'est pas le cas, pourquoi les Termes de Référence se réfèrent-ils à ces fonds d'une manière séparée ? Les activités vont-elles se réaliser dans le cadre du Plan d'action ou bien dans le cadre de la Convention ?
- La proposition donnerait une certaine autorité aux Parties à la Convention et à la Réunion intergouvernementale à la prise de décisions conjointe (voir, par exemple, les paragraphes 1 et 6). En même temps, d'autres dispositions des Termes de référence donnent exclusivement l'autorité de la prise de décisions à la Réunion intergouvernementale (voir, par exemple, les paragraphes 13, 16-17).
  - S'agit-il d'une distinction intentionnelle ou bien d'une omission ?
  - Si elle est intentionnelle, il semblerait qu'il y a conflit entre le paragraphe 17 (lequel spécifie que le budget sera adopté par la Réunion intergouvernementale) et le paragraphe 1 (qui prévoit un processus "collectif" pour définir le budget).
- En supposant que la proposition prétend que toute prise de décision liée au Fonds d'affectation spéciale, au budget, aux activités, revienne à la Réunion des Parties et à la Réunion intergouvernementale, est-ce que ces décisions

<sup>23</sup> Voir id. au para 1.

<sup>24</sup> Para. 3.

<sup>25</sup> La proposition fait référence à un autre endroit aux "Etats membres," mais cette inconsistance ne semble pas faire une distinction intentionnelle entre Etats et gouvernements. Voir para. 12(a).

seraient-elles prises dans des réunions conjointes ou dans des réunions séparées? (Le texte n'est pas clair.)

- Si les réunions avaient lieu séparément, que se passerait-il si les réunions adoptaient des budgets différents ?
- Si les réunions avaient lieu conjointement, est-ce que les participants à la Réunion intergouvernementale qui ne sont pas Parties à la Convention vont-ils voter le budget de la Convention et son programme d'activités ?
- Ou bien, si l'intention est que les Parties puissent voter ces questions dans une réunion conjointe, comment déterminer quelles activités et quels montants retombent dans le cadre de la Convention en absence de comptabilité séparée ?
- D'autre part, s'il n'y a pas en jeu des questions de la Convention, c'est-à-dire s'il n'y a que des activités dans le cadre du Plan d'action, pourquoi la Convention doit-elle être incluse dans ces Termes de Référence ?

38. D'une manière générale, la proposition engendre d'importants doutes ; à savoir si les membres de la Réunion intergouvernementale sont en effet autorisés à instruire le transfert de fonds apportés par les Parties à la Convention pour des activités dans le cadre de la Convention. Il est difficile d'imaginer un mécanisme financier conjoint pour le plan d'action et la Convention qui n'inclue pas des dispositions pour résoudre cette tension.

### **3. LES OPTIONS POUR CONTINUER DE L'AVANT**

39. Nous pouvons identifier trois options pour faire face à ces problèmes d'architecture en ce moment : (1) maintenir le status quo, en gardant les accords intérimaires qui ont été en fonctionnement depuis la Quatrième réunion intergouvernementale ; (2) officialiser le règlement intérieur et les accords financiers afin de conserver le lien étroit qui existe actuellement entre les deux structures parallèles tout en respectant les différents points d'appui légal ; ou (3) restructurer l'accord institutionnel en vigueur en plaçant le Plan d'action et ses accords financiers sous l'égide de la Convention.

#### **PREMIERE OPTION : CONTINUER AVEC LES ACCORDS INTERIMAIRES *AD HOC* ACTUELS**

40. Une option serait tout simplement de laisser les choses telles qu'elles sont actuellement, c'est-à-dire simplement renouveler les termes de référence actuels du Fonds d'affectation spéciale et continuer indéfiniment avec les mêmes accords financiers et de procédure tant pour le Plan d'action comme pour la Convention. Bien que cela ne représente pas une solution à sa relation si ambiguë, cela éviterait au moins les nombreux problèmes complexes qu'il faudrait affronter dans n'importe quel effort pour donner un caractère formel à ces questions.

41. Cette approche ne traiterai pas les préoccupations exprimées par le Secrétariat sur la nécessité d'avoir un financement plus stable, adéquat et prévisible. Toutefois, il est intéressant d'examiner la possibilité de traiter ces mêmes préoccupations au moyen d'une révision des Termes de Référence actuels du Fonds d'affectation spéciale des Caraïbes. Théoriquement ces révisions se concentreraient seulement sur le Plan d'action et la Réunion intergouvernementale sans même essayer de changer la relation existante entre le Plan d'action et la Convention. La réunion pourrait, par exemple, penser aux changements traités récemment lors des discussions sur la gouvernance environnementale intergouvernementale concernant les accords financiers du PNUE.<sup>26</sup>

**DEUXIEME OPTION : OFFICIALISER LES ACCORDS ACTUELS (OU LE PLAN D'ACTION ET LA CONVENTION FONCTIONNENT EN PARALLELE)**

42. Tel qu'il a été signalé auparavant, il serait difficile de préparer deux règlements intérieurs (pour être adoptés individuellement par les Parties à la Convention et par la Réunion intergouvernementale) pour donner un caractère formel à leurs actions et en même temps pour leur permettre une réalisation conjointe. En ce qui concerne la procédure actuelle, probablement l'impact pratique sur les accords actuels serait insignifiant : bien que pour une question formelle, la réunion devrait discerner si elle fonctionne comme une réunion des Parties ou comme une Réunion intergouvernementale, les réunions seraient totalement coordonnées entre elles en ce qui concerne la représentation, la localisation, les dates et autres facteurs logistiques.
43. Dans le domaine financier, toutefois, les options pour officialiser l'accord actuel sont bien plus compliquées pour les raisons susmentionnées. Mais il est possible d'officialiser les règles financières tant pour la Convention comme pour le Plan d'action en élargissant les accords actuels. Cet accord pourrait inclure les éléments suivants :
- Des règles financières pour la Convention et ses Protocoles pourraient formellement être adoptées. Ces règles gouverneraient tous les aspects financiers liés au Plan d'action, à la Convention et ses Protocoles.
  - Le Fonds d'affectation spéciale serait utilisé pour financer la gestion et l'exécution du Plan d'action, de la Convention et ses Protocoles.
  - Faisant partie du Fonds d'affectation spéciale, une comptabilité séparée serait tenue pour
    - Le Plan d'action
    - La Convention, et
    - Chaque Protocole.
  - Le Fonds d'affectation spéciale serait financé par des contributions volontaires des Parties contractantes à la Convention et les Protocoles, les états et les territoires de la région qui ne sont pas parties à la Convention ou

---

<sup>26</sup> Voir UNEP/GCSS.VII/6 (5 mars 2002).

ses Protocoles, les états en dehors de la région de même que par d'autres sources.

- Les contributeurs au Fonds d'affectation spéciale pourraient spécifier le pourcentage de cette contribution volontaire à appliquer sur les différents comptes.
- Le Secrétariat préparerait des estimations provisoires du budget pour le Plan d'action, la Convention et chaque Protocole.
- Le budget du Plan d'action serait adopté par la Réunion intergouvernementale (par consensus). Le budget de la Convention serait adopté par les Parties contractantes à la Convention (par consensus). Le budget de chaque Protocole serait adopté par les Parties à ce Protocole (par consensus).

44. Il y a lieu de signaler que cette option est celle qui se rapproche le plus à l'accord actuel (Première option), une plus grande clarté sur les contributions financières pourrait donner lieu à une divergence au niveau des priorités qui pourrait se refléter en termes budgétaires.

#### **TROISIEME OPTION : RESTRUCTURER LA RELATION ACTUELLE**

45. Une option alternative pour unifier la Convention et le Plan d'action, tel qu'il avait été prévu à l'origine par la Quatrième réunion intergouvernementale, c'est de mettre le Plan d'action sous l'égide de la Convention, et démanteler le processus de réunions intergouvernementales séparées. Le plan d'action fonctionnerait sous cet accord comme un mécanisme d'exécution pour les décisions prises par les parties à la Convention.
46. Ceci est le cas en ce qui concerne la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranéenne contre la pollution. Ce programme de mers régionales a aussi un Plan d'action pour la Mer Méditerranéenne. Toutefois, à la différence du Plan d'action du PEC, dans la prise de décisions liées au Plan d'action ne peuvent participer formellement que les Parties à la Convention. Les Non-parties de la région Méditerranéenne, sont cependant invitées à participer aux réunions de la Convention en tant que participants sans droit au vote : La règle No. 5 du règlement intérieur de cette Convention prévoit que le Secrétariat invitera aux réunions les représentants de "n'importe quel état riverain de la Mer Méditerranée, invité à participer à la Conférence de 1976 des Plénipotentiaires des Etats riverains de la Mer des Caraïbes pour la protection de la Mer Méditerranée qui ne soit pas partie contractante". Elle dispose aussi plus loin que ces représentants "peuvent participer sans droit au vote aux délibérations de la réunion."
47. Un accord similaire pourrait être atteint dans la région des Caraïbes. Sous un accord structuré, le Fonds d'affectation spéciale pourrait être utilisé comme mécanisme financier de la Convention de Carthage. Les parties à la Convention, en tant que formalité, auraient seulement l'autorité d'adopter des décisions sur l'allocation des ressources provenant du Fonds d'affectation spéciale Evidemment, cela reflèterait une orientation différente pour le Plan d'action, et les implications

devraient être attentivement étudiées (par exemple au niveau de la participation des territoires).

48. En même temps, en ce qui concerne l'importante participation actuelle des états et territoires qui ne sont pas parties à la Convention au Plan d'action (ou bien, le cas des territoires qui ne sont pas éligibles pour devenir des Parties à la Convention), des arrangements pourraient être entrepris. De même que la Convention de Barcelone, le règlement intérieur pourrait disposer expressément la participation active (mais sans droit au vote) de ces états et territoires aux réunions des Parties à la Convention. Ils pourraient continuer à jouer un rôle dans le développement de projets dans le cadre du Plan d'action .

#### **4. LES IMPLICATIONS POUR LE REGLEMENT INTERIEUR**

49. Puisque la présente étude a identifié certaines questions clés qui doivent être résolues dès le départ -- des questions concernant l'architecture générale des accords institutionnels du Plan d'action et de la Convention -- elle ne s'est pas concentré sur les détails d'un brouillon de règlement intérieur. Une fois ces questions d'envergure résolues, il sera nécessaire de faire une révision minutieuse des règles.