

Quinzième Conférence de la Convention de Nouméa

Quinzième Conférence ordinaire des Parties contractantes à la Convention pour la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud et ses protocoles (Convention de Nouméa)

Apia, Samoa
29 août 2019

POINT 7.1 DE L'ORDRE DU JOUR : Entrée en vigueur des protocoles à la Convention de Nouméa

Objet

1. Évaluer les options d'harmonisation de l'entrée en vigueur de trois instruments dans le cadre de la Convention de Nouméa :
 - le Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (le « Protocole sur la pollution par les hydrocarbures ») ;
 - le Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par des substances dangereuses et nocives (le « Protocole sur la pollution par des substances HNS ») ; et
 - la modification du Protocole pour la prévention de la pollution dans la région du Pacifique Sud résultant de l'immersion des déchets (l'« Avenant au Protocole »).

Historique

2. Au cours de la Conférence des plénipotentiaires qui s'est tenue le 10 novembre 2006, les Parties à la Convention pour la protection des ressources naturelles et de l'environnement du Pacifique Sud (la Convention de Nouméa) ont adopté deux nouveaux protocoles agissant comme de nouveaux instruments pour mettre en œuvre les dispositions de l'accord.
3. Ces deux protocoles, respectivement le « Protocole sur la pollution par les hydrocarbures » et le « Protocole sur les substances HNS », constituent deux nouveaux engagements des Parties à prendre des mesures efficaces à l'échelle régionale pour prévenir la pollution marine résultant de deux types de polluants spécifiques : les hydrocarbures et les substances dangereuses et nocives. Une fois entrés en vigueur, ces deux protocoles prévaudront sur le Protocole d'urgence.
4. En outre, l'Avenant au Protocole a été adopté en 2006. Il modifie l'actuel Protocole pour la prévention de la pollution dans la région du Pacifique Sud résultant de l'immersion des déchets. Il n'est pas encore entré en vigueur.
5. Des Membres ont informé le Secrétariat que la charge administrative générée par la ratification des protocoles est lourde et ont demandé au Secrétariat s'il existait des méthodes différentes pour que ces instruments entrent en vigueur.

Dispositions applicables de la Convention

6. L'article 23 de la Convention de Nouméa établit que les Protocoles à la Convention peuvent être adoptés par les Parties lors des conférences des plénipotentiaires. L'article 29 stipule que la Convention et tout protocole y afférent sera soumis à ratification, acceptation ou approbation, comme il se doit.
7. L'article 24 décrit la procédure de modification de la Convention et de tout protocole y afférent. En vertu de l'article 24, la modification d'un protocole actuellement en vigueur n'entrera en vigueur que 30 jours après réception par le depositaire de la Convention des instruments d'acceptation par trois quarts des Parties à la Convention.

L'Avenant au Protocole

8. L'Avenant au Protocole, qui modifie le protocole actuel conformément à l'article 24, doit être accepté, ratifié ou approuvé en vertu de l'article 29. À ce jour, afin que l'Avenant au Protocole entre en vigueur, il convient que trois quarts des Parties au Protocole pour la prévention de la pollution de la région du Pacifique Sud par immersion des déchets le ratifient.

Les protocoles visant à remplacer les Protocoles d'urgence

9. Puisque le Protocole sur la pollution par les hydrocarbures et le Protocole sur les substances HNS sont de nouveaux protocoles à la Convention, adoptés en vertu de l'article 23, ils peuvent être distingués de l'Avenant au Protocole. Bien qu'ils doivent également être ratifiés, puisqu'il s'agit de nouveaux protocoles qui n'amendent pas les protocoles déjà en vigueur, d'autres options sont possibles. Dès lors, les options ci-dessous ne s'appliquent qu'au Protocole sur la pollution aux hydrocarbures et le Protocole sur les substances HNS.

Action

10. Une série d'options sont à la disposition des Parties. Celles-ci sont reprises ci-dessous :

Option 1 : Modifier la Convention pour permettre l'entrée en vigueur de protocoles par acceptation tacite ou par signature définitive

11. L'acceptation tacite dans le droit international est le processus par lequel un État devient lié par de nouvelles obligations en ne prenant pas de mesure positive. En pratique, cela advient lorsqu'une nouvelle obligation entre en vigueur et est juridiquement contraignante pour toutes les Parties à partir d'une date spécifique. En vertu de certains traités, les Parties peuvent faire objection à la nouvelle obligation. Toutes les Parties n'ayant pas émis d'objection sont toutefois considérées comme ayant accepté tacitement cette nouvelle obligation. La procédure d'acceptation tacite est la manière dont les nouvelles annexes à la Convention de Nouméa entrent en vigueur.
12. La signature définitive établit le consentement de l'État à être lié par le traité, sans qu'il ne soit nécessaire de procéder à une ratification, une acceptation ou une approbation.
13. Il est proposé que les Parties puissent décider de modifier la Convention pour les nouveaux protocoles à adopter et qu'ils entrent en vigueur par accord tacite ou par signature définitive. En outre, tout amendement des protocoles pourrait également être réalisé par accord tacite ou par signature définitive (cela permettrait par exemple que l'Avenant au Protocole entre en vigueur sans ratification).

14. Si les Parties décidaient d'amender la Convention, une conférence des plénipotentiaires devrait être convoquée (conformément à l'article 24). Les Parties devraient alors ratifier la Convention modifiée afin que l'amendement entre en vigueur.
15. À la suite de l'entrée en vigueur de l'avenant à la Convention, les Protocoles sur la pollution par les hydrocarbures et les substances HNS pourraient alors être réadoptés en vertu de la nouvelle procédure d'accord tacite.
16. Ce processus peut prendre plusieurs années pour arriver à son terme. Il donnerait cependant l'occasion de pérenniser la Convention et de réduire la charge administrative pesant sur les Parties, dans le cas où d'autres protocoles étaient adoptés par la suite.

Option 2 : Ré-adopter le contenu de deux des protocoles en tant qu'annexes

17. L'article 25 prévoit l'adoption et la modification des annexes à la Convention et ses protocoles. En vertu de cet article, une nouvelle annexe entrera en vigueur pour l'ensemble des Parties 100 jours à compter de la date de la communication de cette nouvelle annexe par le PROE. Les Parties peuvent toutefois se retirer de la nouvelle annexe en notifiant le PROE dans les 100 jours à compter de l'adoption de l'annexe.
18. Une option possible est que les Parties ré-adoptent les deux protocoles sous la forme d'annexes à la Convention. Cela permettrait qu'ils entrent en vigueur sans que les Parties ne doivent prendre de nouvelles mesures positives relatives au traité (p. ex. la ratification, l'acceptation).
19. Il incombe toutefois aux Parties de décider si le contenu des protocoles actuels conviendrait pour un instrument de type annexe :
 - Un protocole est généralement un instrument de même niveau qu'un traité qui enrichit, complète ou contient un ajout à un autre traité. Un protocole est généralement en mesure d'être lu séparément du traité principal auquel il s'adjoint (bien que ce ne soit pas toujours le cas).
 - Une annexe contient généralement des dispositions faisant partie intégrante du sujet direct abordé par le traité ou détaille le contenu disponible dans le traité. Il est rare qu'une annexe puisse être lue seule.
20. Par ailleurs, les deux protocoles ont pour vocation de remplacer le Protocole d'urgence lors de leur entrée en vigueur. Si ces protocoles sont ré-adoptés en tant qu'annexes à la Convention, le Protocole d'urgence devrait être activement suspendu ou abrogé.

Option 3 : Application provisoire

21. La tension entre la nécessité, souvent urgente, de disposer de modalités juridiques efficaces dans le droit international et les procédures internes nettement plus lentes pour achever l'engagement en faveur des traités a donné lieu à l'application provisoire des traités. Les deux principales formes que revêt l'application provisoire sont détaillées ci-après :

Entrée en vigueur provisoire :

22. En vertu de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (VLCT), un traité peut être provisoirement appliqué par ses Parties en attendant l'entrée en vigueur de l'accord des Parties prenant part à la négociation. Une fois qu'un traité est entré en vigueur de manière provisoire, il est juridiquement contraignant pour les Parties qui ont convenu qu'il entre en vigueur provisoirement.

23. La nature des obligations légales qui résultent de l'entrée en vigueur provisoire serait similaire aux obligations légales contenues dans un traité étant entré en vigueur, car toute autre possibilité générerait une situation d'incertitude juridique. Bien que les critères d'entrée en vigueur formelle ne soient pas encore satisfaits, la norme légale des obligations demeure néanmoins (voir article 25, paragraphe 1, VLCT).
24. Pour que ce type d'application provisoire soit effective, les Parties peuvent décider de l'entrée en vigueur provisoire d'un ou des deux protocoles.

Application provisoire d'un traité qui n'est pas encore entré en vigueur :

25. L'application provisoire d'un traité qui n'est pas encore entré en vigueur peut survenir lorsqu'un État signale qu'il est prêt à exécuter les obligations légales contenues dans le traité de manière provisoire. Ces obligations légales sont assumées par un acte volontaire conscient de l'État dans le respect de sa législation nationale. Il peut être mis un terme à l'application provisoire à tout moment.
26. Par contre, un État qui a consenti à être juridiquement lié à un traité par le biais du processus de ratification ou d'une signature définitive est tenu de respecter les règles portant sur le retrait stipulées dans ledit traité (voir articles 54 et 56, VLCT).
27. Afin que cette forme d'application provisoire soit effective, les Parties peuvent proposer individuellement d'appliquer les dispositions d'un des protocoles, ou des deux.

Recommandations :

28. Il est proposé que les Parties :
1. acceptent de faire entrer provisoirement en vigueur les protocoles (option 3) à partir du 1^{er} janvier 2020, alors que les travaux sont en cours pour que le contenu des protocoles soit officiellement transposé dans les lois nationales.
 2. conviennent de discuter, durant la période intersessions, de la proposition visant à modifier la convention afin de permettre la procédure d'accord tacite (option 1) qui pourra être utilisée pour l'adoption des protocoles ultérieurs.