

JOS Consulting
ABN : 18183833256

Examen des Conventions de Waigani et de Nouméa

17 juillet 2019

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont participé à cet examen, en nous offrant leur temps et leur perspective, notamment Anthony Talouli, conseiller en pollution du PROE et Clark Peteru, conseiller juridique du PROE.

Je souhaite également remercier le PROE pour les photographies utilisées dans le présent examen.



Abréviations et acronymes

Convention d'Apia	Convention sur la conservation de la nature dans le Pacifique Sud
Convention de Bâle	Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
CdP	Conférence des Parties
Protocole sur l'immersion des déchets	Protocole pour la prévention de la pollution dans la région du Pacifique Sud résultant de l'immersion des déchets.
ÉIE	Évaluation de l'impact sur l'environnement.
Protocole d'urgence	Protocole de coopération dans les interventions d'urgence contre les incidents générateurs de pollution dans la région du Pacifique Sud
Protocole HNSP	Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses dans la région du Pacifique
Convention de Londres	Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets
Convention de Nouméa	Convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud
Protocole sur la pollution aux hydrocarbures	Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures dans la région du Pacifique
POP	Polluants organiques persistants
CRP	Centre régional du Pacifique.
Convention de Rotterdam	Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international
CDCRP	Comité directeur du Centre régional du Pacifique
PROE	Secrétariat du Programme régional océanien de l'environnement
CCST	Comité consultatif scientifique et technique
Convention de Stockholm	Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
Convention de Waigani	Convention sur l'interdiction de l'importation des déchets dangereux et radioactifs dans les États insulaires du Forum, et le contrôle de leurs mouvements transfrontières et leur gestion dans la région du Pacifique Sud

Table des matières

Résumé analytique	5
Recommandations	6
Introduction	8
Mandats	9
Méthodologie	10
Aperçu de la Convention de Waigani	11
Aperçu de la Convention de Nouméa	16
Analyse	19
Bibliographie	30

Résumé analytique

Le présent examen a été commandé par le Secrétariat du Programme régional océanien de l'environnement (PROE) pour passer en revue les Conventions de Waigani et de Nouméa¹ en vertu des mandats suivants :

- évaluer la mise en œuvre de la Convention de Waigani à tous les niveaux ;
- déterminer si les objectifs de la Convention sont réalisés grâce aux actions prises par les Parties,
- évaluer l'efficacité du Secrétariat.²

Le présent examen vise à émettre des recommandations sur les manières dont les éléments de la Convention peuvent être améliorés. Une enquête fondée sur cet objectif a été envoyée aux Parties, aux partenaires et au Secrétariat au début du mois de juillet 2019. Au moment de la rédaction (17 juillet 2019), aucun résultat de cette enquête n'a été reçu. À ce point du processus, l'examen consiste principalement en une analyse documentaire, bien que des entretiens aient été organisés avec des représentants du PROE.

Il ressort des conclusions préliminaires de l'examen qu'il existe un potentiel inexploité.

Autrement dit, les travaux et réalisations accomplis par le Secrétariat du Programme régional océanien de l'environnement (PROE) en ce qui concerne les deux Conventions sont conséquents et il existe par ailleurs une quantité indéterminée de travail et de réalisations de la part des Parties.

À cet égard, un sous-reporting systémique a été constaté, tout comme une certaine léthargie dans la mise en œuvre qui découle, ou se manifeste par un manque de volonté de financer les deux Conventions au-delà de la Conférence bisannuelle des Parties. Il est tout à fait vrai que les objectifs des Conventions sont réalisés, par le simple travail mené par le PROE ; mais le manque d'implication des Parties fausse et affaiblit cette conclusion.

La bonne nouvelle, c'est que rien de tout cela n'est insurmontable. En réalité, il semble que de bonnes fondations soient déjà en place. Tout d'abord, il apparaît que les Parties à la Convention et les acteurs impliqués sont de bonne volonté. Ensuite, il est adéquat et accepté de poursuivre l'approche régionale, qui apporte de la souplesse et de l'autonomie. Enfin, parvenir à une véritable mise en œuvre efficace, en ce compris en matière de sensibilisation et de communication d'informations, n'entraînera pas de dépenses mirobolantes. Les travaux menés en vertu des Conventions pourraient, en réalité, être mis en avant et renforcés par l'implication d'un responsable de projet dédié. Le financement de ce poste est tout à fait dans les moyens des Parties et cette possibilité est vivement recommandée, en cela qu'il s'agit de la solution la plus simple à mettre en œuvre, et qu'elle

¹ La dénomination complète des Conventions est la suivante :

- Convention sur l'interdiction de l'importation des déchets dangereux et radioactifs dans les États insulaires du Forum, le contrôle de leurs mouvements transfrontières et leur gestion dans le Pacifique Sud (Convention de Waigani), et
- la Convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud (Convention de Nouméa).

² Voir point 4 des mandats (objectifs).

constitue en outre une preuve de l'engagement et de la bonne foi des Parties. Le présent examen comporte une série d'autres recommandations visant à améliorer l'efficacité des Conventions, lesquelles sont présentées ci-après. Elles ne sont pas simplement des recommandations à adopter, mais visent à générer des discussions. Il est en effet important que les Parties s'approprient ce processus.

Recommandations

Financement et engagements

Recommandation 1 :

Que les Parties augmentent le montant de leur contribution (conformément aux formules existantes utilisées), comme moyen le plus simple de prouver leur engagement en faveur des Conventions et de promouvoir la mise en œuvre des Conventions.

Recommandation 2 :

Que, à titre d'alternative à la recommandation 1, les Parties préparent un dossier de rentabilité (fondé sur les conclusions du présent examen) en vue de renforcer les financements provenant de bailleurs tiers.

Recommandation 3 :

Que, à titre d'alternative à la recommandation 1, les Parties préparent un dossier de rentabilité (fondé sur les conclusions du présent examen) en vue de renforcer les financements provenant de bailleurs tiers, ce qui déléstera l'engagement et les contributions accrues de Parties.

Responsable de projet

Recommandation 4 :

Que les Parties utilisent les fonds augmentés pour engager un responsable de projet dédié, qui travaillera avec les Parties sur les questions liées à la sensibilisation, à la mise en œuvre et au respect des Conventions, notamment en produisant des rapports nationaux et en satisfaisant à d'autres obligations en matière de rapports établis par les deux Conventions.

Recommandation 5 :

Que le responsable de projet dédié soit employé en suivant un système de rotations entre les Conférences des Parties.

Recommandation 6 :

Que le responsable de projet dédié soit issu des ÉTIO.

Rapports

Recommandation 7 :

Que les Parties décernent un prix (non financier) lors de la Conférence des Parties au meilleur projet ou à la meilleure initiative dans le cadre de chaque Convention, sur la base des éléments fournis dans les rapports écrits.

Recommandation 8 :

Qu'un modèle d'une page soit ajouté aux cadres de rapports actuels afin que les Parties puissent nommer le projet ou l'initiative qu'elles souhaitent récompenser.

Conférence des Parties

Recommandation 9 :

Que les Parties rétablissent un système de rotation pour l'accueil de la Conférence des Parties le plus rapidement possible.

Recommandation 10 :

Que le sujet de la Conférence des Parties soit élargi afin d'inclure des projets de démonstration sur site dans la nation hôte sous les auspices des Conventions.

Recommandation 11 :

Que l'ordre du jour de la Conférence des Parties soit structuré afin de n'inclure que les points nécessitant un examen et des décisions (et que tous les autres points soient traités en dehors de la session).

Portée des Conventions

Recommandation 12 :

Que les Parties étendent la portée de la Convention de Waigani afin d'y inclure la pollution générée par les plastiques.

Recommandation 13 :

Que les Parties déterminent s'il existe une nécessité d'intégrer la pollution due au plastique de manière explicite dans le cadre de la Convention de Nouméa.

Recommandation 14 :

Que les deux Conventions soient modifiées en vue de simplifier les procédures relatives à la modification de la Convention, et l'adoption de protocoles et d'annexes, notamment en permettant l'entrée en vigueur des amendements aux Conventions et l'adoption des protocoles par signature définitive ou par accord tacite.

Introduction

Le présent rapport a été commandé par le PROE afin d'examiner les Conventions de Waigani et de Nouméa.³ L'approbation de cet examen a été demandée et obtenue lors de la 9^e Conférence des Parties à la Convention de Waigani à Apia (Samoa), le 15 septembre 2017. Le mandat précis encadrant cet examen est le suivant :

- évaluer la mise en œuvre de la Convention de Waigani à tous les niveaux ;
- déterminer si les objectifs de la Convention sont réalisés grâce aux actions prises par les Parties,
- évaluer l'efficacité du Secrétariat.⁴

Le présent examen vise à émettre des recommandations sur les manières dont les éléments de la Convention peuvent être améliorés.

L'examen s'articule comme suit :

- Mandats
- Méthodologie
- Aperçu de la Convention de Waigani
- Aperçu de la Convention de Nouméa
- Analyse, notamment des idées de réformes

³ La dénomination complète des Conventions est la suivante :

- Convention sur l'interdiction de l'importation des déchets dangereux et radioactifs dans les États insulaires du Forum, le contrôle de leurs mouvements transfrontières et leur gestion dans le Pacifique Sud (Convention de Waigani), et
- la Convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud (Convention de Nouméa).

⁴ Voir point 4 des mandats (objectifs).

Mandats

Le mandat englobe ce qui suit :

- 1) Les travaux entrepris couvrent les tâches suivantes :
 - a. Travailler avec les Parties aux Conventions de Nouméa et de Waigani et leurs Secrétariats ainsi qu'avec les principales parties prenantes afin de définir ce qui constitue l'efficacité en termes de buts et d'objectifs.
 - b. Préparer une enquête détaillée pour procéder à l'examen des Conventions de Nouméa et de Waigani qui servira de base pour déterminer le degré d'efficacité atteint. L'enquête :
 - i. sera aussi exhaustive que pratique en tenant compte des différents niveaux de capacités et de mise en œuvre au sein des États et territoires insulaires océaniques qui prendra les points suivants en considération :
 - a. le caractère unique du Pacifique en termes de capacités, de géographie et de ressources s'agissant des aspects économiques, sociaux et environnementaux de la mise en œuvre des Conventions ;
 - b. les défis environnementaux émergents qui exercent une pression supplémentaire sur les Parties ; et
 - c. les bonnes pratiques internationales relatives aux mers régionales ; et
 - d. l'apport de notes d'orientation pour les Parties.
 - ii. fournira suffisamment de détails pour permettre aux Parties aux Conventions d'évaluer l'efficacité de leurs Conventions respectives.
 - c. Préparer un document récapitulatif de l'enquête qui décrit le processus, l'historique, le contexte, les conclusions et les recommandations, y compris les principaux problèmes et questions et les réponses et justifications sous-tendant les recommandations qui permettent d'attribuer un score d'efficacité à chaque Convention.

Méthodologie

Comme indiqué précédemment, le principal mécanisme utilisé pour procéder à cet examen est une enquête.⁵ L'enquête a été conçue en gardant deux points essentiels à l'esprit. Premièrement, solliciter un maximum de réponses. À cet égard, il convient de noter que les délais impartis pour terminer le projet à partir du moment de l'engagement jusqu'à la fourniture d'un rapport final étaient courts. Par conséquent, le délai pour répondre à l'enquête était également bref. L'enquête a donc été pensée pour être relativement concise, composée de questions simples, mais qui poussent toutefois à la réflexion. Deuxièmement, l'enquête suit une approche dite ascendante ; les participants doivent définir l'efficacité et présenter les éléments qui témoignent de l'efficacité (ou de l'inefficacité) ; et proposer des idées d'amélioration.

L'enquête se compose de 30 questions réparties dans les quatre chapitres suivants :

- Partie 1 : Généralités
- Partie 2 : Convention de Waigani
- Partie 3 : Convention de Nouméa
- Partie 4 : Conclusion

Pour les deux Conventions, des questions ont été posées quant à savoir si les objectifs étaient atteints, sur l'efficacité de la mise en œuvre des Conventions et du Secrétariat. Des éléments probants ont été cherchés pour étayer les points de vue recueillis ainsi que pour appuyer les idées avancées pour améliorer la situation.

L'enquête comportait des questions portant sur des aspects aussi bien qualitatifs que quantitatifs. S'agissant de ce dernier aspect, au vu du faible nombre de réponses attendu, il est probable qu'il ne soit pas possible de dégager des données statistiques valides.

L'enquête a été transmise aux Parties aux Conventions, au Secrétariat ainsi qu'aux partenaires en date du XXX.

Au moment de la rédaction (17 juillet 2019), aucun résultat de cette enquête n'a été reçu.

L'enquête figure en Annexe A.

⁵ Voir point 5) b. des mandats (Portée de l'examen).

Aperçu de la Convention de Waigani



Photo : Propriété du PROE : Participants à la neuvième Conférence des Parties à la Convention de Waigani, à Apia, au Samoa.

Objectifs

Les objectifs principaux de la Convention de Waigani sont de :

- réduire ou éliminer les mouvements transfrontières de déchets dangereux ou radioactifs dans et au sein de la région du Pacifique ;
- minimiser la génération de déchets dangereux et toxiques dans la région du Pacifique ;
- garantir que l'élimination de ces déchets soit réalisée de manière respectueuse de l'environnement et aussi près de la source de ces déchets que possible ; et
- aider les pays du Pacifique insulaires qui sont Parties à la Convention de gérer les déchets dangereux qu'ils génèrent de manière respectueuse de l'environnement.

Dispositions principales

En vertu de la Convention de Waigani, les Parties s'engagent à :

- prendre toutes les mesures nécessaires pour interdire l'importation et l'exportation de déchets dangereux dans et à partir de la zone couverte par la Convention ;⁶

⁶Convention de Waigani, article 4, paragraphe 1.

- interdire le dépôt et l'immersion des déchets dangereux et des déchets radioactifs dans la zone couverte par la Convention ;⁷
- garantir qu'au sein de l'aire relevant de leur juridiction, la génération de déchets dangereux est réduite ;⁸
- garantir que des installations de traitement et d'élimination des déchets adéquates soient disponibles pour gérer les déchets dangereux de manière respectueuse de l'environnement au sein de la zone couverte par la Convention.⁹

La Convention de Waigani correspond à la mise en œuvre du régime de contrôle international des déchets dangereux par la région océanienne, qui a pour modèle la Convention de Bâle. La Convention de Bâle prévoit la conclusion d'accords régionaux (entre autres)¹⁰ et neuf (9) accords de ce type ont été conclus, notamment en Afrique, en Amérique du Sud, dans l'union douanière et la communauté des États indépendants.

La Convention de Waigani est également étroitement liée à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets (Convention de Londres).

Il est important de noter que la Convention de Waigani requiert que les Parties établissent des mécanismes de collecte et de diffusion d'informations relatives aux déchets dangereux. Cette obligation est liée et permet (si elle est mise en œuvre) au PROE de satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 9.6 (partage d'informations et coordination avec le Secrétariat de la Convention de Bâle) et 14 (les fonctions générales de son Secrétariat).¹¹

Les articles 16, 17 et 18 de la Convention de Waigani détaillent les modalités régissant les amendements apportés à la Convention, et l'adoption des protocoles et annexes, respectivement. L'article 16 prévoit que tout amendement à la Convention est sujet à ratification (ou équivalent) par deux tiers des Parties et n'entrera en vigueur qu'une fois que trois quarts des Parties auront déposé un instrument de ratification (et que l'unanimité n'était pas possible). En cas de modification, un préavis significatif doit être donné. L'article 17 prévoit des dispositions similaires, bien que l'entrée en vigueur soit précisée dans le protocole lui-même. L'article 18 traite quant à lui des annexes, qui se limitent aux questions d'ordre scientifique, technique et administratif. Il adopte également nombre de processus entourant la Convention elle-même, bien que l'entrée en vigueur de nouvelles annexes prenne effet par le biais d'un processus d'accord tacite. Cela signifie qu'une annexe (ou un amendement) entre en vigueur pour toutes les Parties qui n'ont pas émis d'objection dans les six mois.

⁷Convention de Waigani, article 4, paragraphe 2.

⁸Convention de Waigani, article 4.4.

⁹Convention de Waigani, article 4.5.

¹⁰Convention de Bâle, article 11.1.

¹¹Convention de Waigani, article 7.3.

Application

La Convention de Waigani couvre les déchets toxiques, nocifs, explosifs, corrosifs, inflammables, écotoxiques, infectieux et radioactifs.¹²

Statut

La Convention de Waigani est entrée en vigueur en 2001. Elle a été ratifiée par les treize (13) pays suivants :

- Australie
- Îles Cook
- États fédérés de Micronésie
- Fidji
- Kiribati
- Nouvelle-Zélande
- Nioué
- Papouasie-Nouvelle-Guinée
- Samoa
- Îles Salomon
- Tonga
- Tuvalu
- Vanuatu

Nauru et Palaos ont signé, mais pas ratifié alors que la France, les Îles Marshall, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique sont éligibles pour ratifier la Convention, mais ne l'ont pas fait.

Conférence des Parties

La Conférence des Parties (CdP) se réunit tous les deux ans, une décision prise lors de la première conférence.¹³

La CdP respecte le règlement d'ordre intérieur, y compris le règlement financier sur l'échelle des contributions des Parties au budget.¹⁴

La CdP compte également dans ses attributions permanentes d'examiner et d'évaluer la mise en œuvre de la Convention, notamment :

¹²Convention de Waigani, article 2, Annexe I.

¹³Convention de Waigani, article 13.1.

¹⁴Convention de Waigani, article 13.2.

- promouvoir l'harmonisation des législations, des politiques, des stratégies et des mesures visant à minimiser les dommages causés à la santé humaine et à l'humanité ;
- examiner les amendements à cette Convention, à ses annexes en tenant compte des informations scientifiques, techniques, économiques et environnementales disponibles ;
- examiner et approuver le budget préparé par le Secrétariat ;
- envisager et prendre des mesures qui peuvent se révéler nécessaires pour réaliser les objectifs de cette Convention à la lumière de l'expérience acquise et des développements survenus ailleurs ;
- examiner et adopter les protocoles, le cas échéant ;
- établir et/ou désigner des organes subsidiaires si nécessaire ; et
- identifier et adopter les règles et procédures nécessaires pour l'acceptation de nouvelles Parties.¹⁵

Secrétariat

La Convention de Waigani établit un Secrétariat (article 14) et l'article 14.3 confère ce rôle au PROE. Les fonctions du Secrétariat sont multiples :

- organiser et mettre ses services à disposition pour les Conférences des Parties bisannuelles
- préparer le budget de la Conférence des Parties
- préparer et transmettre des rapports réguliers sur les déchets dangereux
- préparer et transmettre des informations issues des réunions des organes et agences subsidiaires en vertu de la Convention
- assurer la coordination avec le Secrétariat de la Convention de Bâle et d'autres organes internationaux et régionaux pertinents.
- communiquer avec les autorités, points de contact, organisations intergouvernementales et non gouvernementales pertinents établis par la Convention
- compiler et diffuser les informations sur les sites approuvés et les installations disponibles pour l'élimination de déchets dangereux et les moyens de transport pour y parvenir
- recevoir et transmettre aux Parties des informations sur les sources d'expertise technique et scientifique, notamment des consultants
- aider les Parties à identifier les cas de trafic illégal
- transmettre immédiatement aux Parties les informations reçues concernant le trafic illégal
- coopérer avec les pays, les organisations et agences internationales concernées pour fournir l'expertise et l'équipement nécessaire en cas d'urgence

Le PROE doit également préparer un rapport annuel sur une série de questions ayant trait à la Convention (article 14.2). Cela comprend des informations portant sur :

¹⁵Convention de Waigani, article 13.4.

- l'exportation et l'importation des mouvements transfrontières des déchets dangereux (notamment les quantités, les catégories, les caractéristiques, les méthodes d'élimination), éliminations qui ne se sont pas passées comme prévu ; et des efforts de réduction)
- les mesures de mise en œuvre adoptées par les Parties
- les effets sur la santé humaine et l'environnement découlant de la génération, du transport et de l'élimination des déchets dangereux, y compris des statistiques
- les accidents survenant au cours des mouvements transfrontières, le traitement et l'élimination des déchets dangereux et sur les mesures entreprises pour y remédier
- les options de traitement et d'élimination respectueuses de l'environnement opérées par les Parties
- les mesures prises par les Parties pour le développement de technologies de production plus propres.
- International Law Commission (2006) *Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law.*

Financement

Les contributions des Parties financent la Conférence biennale des Parties. Celles-ci sont réparties comme suit : 40 % de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, et tous les autres Membres contribuent à hauteur de moins de 2 %. Selon le PROE, le budget pour l'organisation de la Conférence des Parties et les réunions y relatives (bien qu'il ne semble pas y avoir de ligne pour la CdP dans le budget) avoisine les 100 000 USD.

Aperçu de la Convention de Nouméa



Photo, propriété du PROE : Participants à la quatorzième Conférence des Parties à la Convention de Nouméa, organisée à Apia, au Samoa.

Objectifs

La Convention de Nouméa, dans le cadre du programme pour les mers régionales, vise principalement à « réduire la dégradation accélérée des mers et des zones côtières du monde ». Pour ce faire, elle cherche à :

- prévenir, réduire et lutter contre la pollution, quelle qu'en soit la source ;
- assurer une gestion respectueuse de l'environnement et une exploitation raisonnée des ressources naturelles.

Dispositions principales

En vertu de la Convention de Nouméa, les Parties s'engagent à :

- prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et lutter contre la pollution, quelle qu'en soit la source ;

- assurer une gestion respectueuse de l'environnement et une exploitation raisonnée des ressources naturelles en utilisant les moyens pratiques les plus adaptés à disposition et en fonction de leurs capacités.¹⁶

La Convention de Nouméa reflète l'approche générale qui sous-tend le programme pour les mers régionales du PNUE ; une Convention régionale assortie de protocoles traitant de problèmes spécifiques et des plans d'action comme principal mécanisme de mise en œuvre. La Convention porte sur la pollution émanant des navires, des sources terrestres et aériennes, les activités d'exploitation des fonds marins et d'exploitation minière ; l'élimination et l'entreposage des déchets ; les essais d'appareils nucléaires ; les mesures coopératives en cas d'urgence ; la conservation de la biodiversité et les aires protégées ; les ÉIE ; et l'assistance et la coopération techniques.

Les articles 23, 24, 25 et 29 de la Convention de Nouméa détaillent les procédures régissant les amendements apportés à la Convention, et l'adoption des protocoles et annexes. Pour les modifications de la Convention ou l'adoption de protocoles, il convient d'obtenir l'assentiment de deux tiers des Parties et ceux-ci entreront en vigueur lorsque trois quarts des Parties ont donné leur accord. Les modifications de la Convention et les protocoles sont soumis au processus de ratification (ou équivalent) par les Parties. Les annexes peuvent être adoptées par une majorité des trois quarts, bien que les Parties puissent émettre des réserves relativement à l'annexe ou à l'amendement ;

Statut

La Convention de Nouméa est entrée en vigueur en 1990. Elle a été ratifiée par les douze (12) pays suivants :

- Australie
- Îles Cook
- États fédérés de Micronésie
- Fidji
- France
- Îles Marshall
- Nauru
- Nouvelle-Zélande
- Papouasie-Nouvelle-Guinée
- Samoa
- Îles Salomon
- États-Unis d'Amérique

Deux protocoles additionnels, à savoir le Protocole sur l'immersion de déchets¹⁷ et le Protocole d'urgence¹⁸, ont été ratifiés par onze (11) de ces pays. L'Australie n'a ratifié que le Protocole d'urgence.

¹⁶Convention de Nouméa, article 5.

¹⁷ Protocole pour la prévention de la pollution dans la région du Pacifique Sud résultant de l'immersion des déchets.

Comme pour le Protocole sur l'immersion de déchets, un amendement a été proposé, lequel n'est pas encore entré en vigueur.

Comme pour le Protocole d'urgence, deux nouveaux protocoles ont été présentés sur les hydrocarbures et les substances dangereuses et nocives qui le remplaceront, une fois entrés en vigueur. Il s'agit du Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures dans la région du Pacifique (protocole sur les hydrocarbures) et du Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses dans la région du Pacifique (protocole HNSP).

Conférence des Parties

Secrétariat

Jusqu'en 1998, l'ancien Secrétariat était la Commission du Pacifique Sud.¹⁹ Le PROE faisait partie de la Commission, qu'il a quittée en 1992, devenant une organisation intergouvernementale lors de la signature de l'accord portant création du PROE en 1993.

En vertu de cet accord, le PROE a repris les fonctions de Secrétariat pour la Convention de Nouméa,²⁰ ainsi que pour toutes les futures Conventions pour la protection de l'environnement²¹ (qui englobera plus tard la Convention de Waigani).

Financement

Les contributions des Parties financent la Conférence biennale des Parties. Celles-ci sont réparties selon la formule suivante : 20 % de la part de l'Australie, France, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. Toutes les autres Parties contribuent à hauteur de 2,5 %. Le budget pour l'organisation de la Conférence des Parties avoisine les 30 000 USD avec des contributions d'environ 14 000 USD en 2017-2018 et 15 700 USD en 2018-2019.

¹⁸ Protocole de coopération dans les interventions d'urgence contre les incidents générateurs de pollution dans la région du Pacifique Sud.

¹⁹ Voir Convention de Nouméa, article 2.

²⁰ Accord portant création du PROE, article 7, paragraphe 2, point b).

²¹ Accord portant création du PROE, article 7, paragraphe 2, point c).

Analyse

Cet examen a été demandé et obtenu lors de la 9^e Conférence des Parties à Apia (Samoa), le 15 septembre 2017. En vertu de la Convention de Waigani, la CdP compte dans ses attributions permanentes de l'examiner et de l'évaluer. Ces attributions incluent d'envisager et de prendre des mesures qui peuvent se révéler nécessaires pour réaliser les objectifs de cette Convention à la lumière de l'expérience acquise et des développements survenus ailleurs.²² Une obligation similaire se trouve dans la Convention de Nouméa.²³ Bien que les deux Conventions soient assez différentes, il est sensé que les objectifs du présent examen les fassent s'entremêler.

À l'heure de la rédaction du présent document, aucune enquête n'a été reçue concernant l'examen. L'analyse suivante ne peut donc être que brève. Il convient également de noter que l'analyse se fonde sur la période écoulée depuis 2010, c'est-à-dire qu'elle se base sur les rapports depuis la 11^e Conférence des Parties à la Convention de Nouméa et la 6^e Conférence des Parties à la Convention de Waigani, en août 2012.²⁴

Une analyse documentaire révèle que des résultats considérables ont été réalisés depuis 2010 dans le cadre des Conventions de Nouméa et Waigani.

Réalisations

Selon les termes de la Convention de Nouméa, ce travail est transversal et concerne tous les sujets et l'ensemble du champ d'application de la Convention, à savoir la pollution provenant des navires, les sources terrestres, les activités d'exploitation des fonds marins et minière ; l'élimination et l'entreposage des déchets ; la conservation de la biodiversité et des aires protégées, les ÉIE et l'aide et la coopération techniques.²⁵ Soulignons également que ce travail met particulièrement l'accent sur la pollution découlant de navires et les initiatives en faveur des aires protégées depuis 2010, ainsi que le travail essentiel en matière d'ÉIE et des questions émergentes liées à l'exploitation minière des fonds marins. Les réalisations accomplies dans le cadre de la Convention de Nouméa sont présentées dans l'Annexe B.

Conformément à son principe d'échange de connaissances, plusieurs publications ont également été produites en vertu de la Convention de Nouméa, qui contribuent à renforcer la compréhension des problèmes auxquels la région est confrontée, mais qui servent par ailleurs souvent de modèles pour d'autres pays du Pacifique. Ceux-ci comprennent les lignes directrices ÉIE sur les développements du tourisme côtier, un examen de la littérature sur la pollution par les déchets marins ; le rapport sur l'état de l'environnement au Samoa ; des

²² Voir Convention de Waigani, article 13, de manière générale, et 13.4 point d), plus spécifiquement.

²³ Voir Convention de Nouméa, article 22.1.

²⁴ Le site web du PROE comprend les rapports des CdP 6, 7, 8 et 9 à la Convention de Waigani ainsi que des CdP 11, 12, 13 et 14 à la Convention de Nouméa. Aucun autre rapport n'a été mis à disposition.

²⁵ Voir les articles 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 16, 17 et 18.

informations sur le Portail des aires protégées ; et une analyse des lacunes des installations de réception des ports à Apia, Nouméa, Port Moresby et Suva. L'Annexe C présente des exemples de ces publications.

Parmi les grandes réalisations de la Convention de Waigani figurent une coopération étroite entre la Convention de Waigani et sa parente, la Convention de Bâle ; le renforcement des liens avec le centre régional Asie-Pacifique Bâle à l'université Tsinghua, en Chine ; un meilleur alignement entre le programme régional Waigani-Bâle et le programme du PROE sur les déchets et la pollution ; des initiatives de formation comme l'atelier régional océanien de formation sur la mise en œuvre conjointe des Conventions de Waigani, Bâle, Rotterdam et Stockholm en 2011 et sur la Convention Minamata en 2015.

Ces dernières années, d'autres initiatives importantes ont été lancées, comme le projet innovant GEFPAS sur la gestion des hydrocarbures usagés en lien avec la Convention de Stockholm et le projet PacWaste²⁶ visant à améliorer la gestion des déchets dangereux dans le Pacifique s'agissant de l'amiante, les déchets médicaux et les déchets électroniques.

Malheureusement, comme indiqué plus en détail ci-dessous, le manque de rapports annuels au niveau national soumis par les Parties dans le cadre des Conventions de Waigani et de Nouméa signifie que les initiatives locales ne sont pas mises en avant ni même connues, parfois. Les pays ne peuvent donc pas présenter leurs idées novatrices et réussies entreprises dans le cadre des Conventions et ces idées ne peuvent dès lors être utilisées, mises en place ou adaptées dans d'autres zones du Pacifique.

Une question fondamentale est de savoir si ces réalisations peuvent être attribuées à l'approche régionale qu'impliquent les Conventions de Waigani et de Nouméa. Il en découle donc directement qu'il convient de déterminer si ces résultats auraient pu être réalisés quoi qu'il arrive, ou plus efficacement d'une autre manière, comme sous les auspices de la Convention de Bâle.²⁷ La Convention sur la conservation de la nature dans le Pacifique Sud (Convention d'Apia) a connu un sort similaire. Elle a été suspendue en 2006, car il n'a pas été jugé qu'elle avait une valeur ajoutée par rapport aux obligations générales stipulées dans la Convention sur la conservation de la biodiversité.

Une approche régionale

Il existe des arguments clairs en faveur et contre l'adoption d'une approche régionale.

Pour

Flexibilité

²⁶ Voir <https://www.sprep.org/gefpaspops/about-gefpas-pops>

²⁷ Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

Une approche régionale permet d'avoir de la flexibilité et de la nuance et promeut l'apport d'une réponse plus ciblée aux problèmes environnementaux et à leur résolution.²⁸ Cette approche ciblée reflète les sentiments exprimés dans le rapport Brundtland de 1983 et la réflexion qui sous-tend le programme pour les mers régionales établi par le PNUE en 1974.

À ce sujet, il est à noter que la Convention de Waigani n'est pas très différente de sa Convention sœur, la Convention de Bâle, puisqu'elle couvre les déchets radioactifs et que la zone géographique qu'elle couvre inclut la zone économique exclusive de chaque Partie (200 miles nautiques au large des côtes).²⁹

La Convention de Waigani jouit d'un large soutien puisqu'elle est perçue par David Sheppard comme « un mécanisme juridiquement contraignant très important pour régler l'un des plus grands problèmes auxquels est confronté le Pacifique ». ³⁰ La plateforme de partenariat pour les objectifs de développement durable note par ailleurs que :

La Convention de Waigani est importante pour la région pour différentes raisons :

- elle constitue un mécanisme de protection efficace pour empêcher les personnes faisant commerce des déchets de transformer le Pacifique en une décharge internationale
- elle empêche les navires d'utiliser le Pacifique comme une autoroute pour les déchets dangereux
- elle créera un mécanisme régional visant à faciliter l'assainissement des déchets dangereux et radioactifs dans la région.

Le principal bénéfice de la Convention est l'établissement d'un système permettant d'éviter l'entrée, le dépôt ou l'immersion des déchets dangereux et radioactifs dans la région. Un bénéfice important, mais moins perceptible est la réduction du risque de catastrophe liée aux déchets dangereux ou nucléaires. Les Parties peuvent se sentir plus en sécurité parce qu'elles savent que le risque de catastrophe liée au transport maritime est nettement réduit.³¹

Progressisme

Sand et Peel ont indiqué que les approches régionales ont permis certaines des évolutions les plus progressistes du droit international de l'environnement.³² Ceci associé à des résultats impressionnants, ces arguments semblent convaincants :

²⁸ Bodansky D (2010) *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press page 2404 de 4844; Sands P, Peel J, Fabra A and MacKenzie R *Principles of International Environmental Law* aux pp 82 et 124.

²⁹ La Convention de Bâle ne s'étend qu'aux limites externes des eaux territoriales de chaque Partie (12 miles nautiques au large des côtes).

³⁰ Voir <https://www.sprep.org/news/waigani-convention-hazardous-waste-management-opens-today>

³¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=7456>.

³² Sands P, Peel J, Fabra A and MacKenzie R (2018) *Principles of International Environmental Law*, 4^e édition, p. 940.

La région du Pacifique a été particulièrement active dans l'élaboration d'articles de traités internationaux interdisant la présence de matériaux radioactifs et l'utilisation de filets dérivants dans les pratiques de pêche dans la région. Ces deux éléments font désormais partie du droit coutumier d'application dans la région.³³

Autonomie

Les programmes pour les mers régionales, par définition, apportent davantage de flexibilité qu'une approche « à taille unique ». En outre, le PNUE coordonne quelque 18 programmes pour les mers régionales à travers le monde. Parmi ceux-ci, sept sont administrés par le PNUE, quatre sont des programmes indépendants et sept sont des programmes qui ne sont pas administrés par le PNUE. Le programme pour les mers régionales dans le Pacifique est administré par le PROE (soit l'un des programmes qui ne sont pas administrés par le PNUE). Cela permet d'atteindre un nouveau niveau d'autonomie, bien que cela signifie également moins de ressources du PNUE (voir ci-après).

Contre

Fragmentation

Les solutions flexibles et ciblées peuvent générer leurs propres problèmes, ce qui contribue à la fragmentation,³⁴ la duplication,³⁵ les conflits et même une « congestion des traités » par le biais de :

une multitude de « forums de négociation séparés, de secrétariats séparés et de mécanismes de financement, de dispositions qui se chevauchent et d'incohérences entre les accords et des exigences lourdes pour les capacités locales afin de participer aux négociations, aux conférences des Parties et aux activités associées ».³⁶

Capacités et obtention de ressources

³³ Sands P, Peel J, Fabra A and MacKenzie R (2018) *Principles of International Environmental Law*, 4th edition at p 124.

³⁴ Voir International Law Commission (2006) *Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law*; Shaw MN (2017) *International Law*, 8^e édition, p. 47; Bodansky D (2010) *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press au point 2404 de 4844.

³⁵ Bodansky D (2010) *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press au point 2404 de 4844.

³⁶ Sands P, Peel J, Fabra A and MacKenzie R (2018) *Principles of International Environmental Law*, 4^e édition, p. 935.

Au niveau régional, des services sont fréquemment nécessaires. À cet égard, il ne fait aucun doute que les services fournis par le Secrétariat sont nécessaires. En réalité, un examen de la CdP et des rapports y afférents publiés depuis 2010 indiquent les besoins suivants :

- simplifier les formulaires de rapports afin de rendre la communication d'informations par les Parties plus aisées (Samoa)
- aide pour les rapports (Tuvalu et Kiribati)
- conseils sur les avantages que présente le fait d'être Partie à la Convention (représentant de la Polynésie)
- informations sur les pistes de financement et les délais (représentant de la Mélanésie)
- aide pour la manipulation et le retrait sécurisé de l'amiante, aide pour finaliser le projet de son plan national pour la gestion des produits chimiques, et aide pour finaliser les réglementations sur les hydrocarbures usagés (Fidji)
- soutien à l'élaboration de son projet de plan national pour la gestion des produits chimiques (Tuvalu, Nioué et Kiribati)
- aide à l'élaboration d'une loi sur la pollution et la législation pertinente qui permette aux Parties de satisfaire à leurs obligations découlant de la Convention de Waigani (îles Salomon, Papouasie–Nouvelle-Guinée et Tuvalu)
- soutien au programme de formation national sur les déchets dangereux et la Convention de Waigani et appui dans la recherche de financements et la manière de les obtenir (Tuvalu, Nioué et les Tonga)
- aide concernant la formation à la Convention de Waigani et l'obtention de financements pour contribuer à mettre en œuvre les NIP (îles Salomon)
- formations régionales et nationales sur les AEM (toutes les Parties)
- aide concernant l'examen et l'élaboration de la législation relative aux produits chimiques et les déchets dangereux (Kiribati)
- assistance technique dans la préparation des réglementations sur les substances dangereuses (Papouasie-Nouvelle-Guinée)
- assistance technique pour vérifier les résultats d'audit et améliorer la gestion (Vanuatu, Samoa et Fidji)
- aide pour aider les pays à élaborer des politiques pertinentes (Tuvalu)
- aide dans le domaine des déchets électroniques, de la mise en œuvre de la Convention de Waigani et élargissement de la stratégie nationale de gestion des déchets afin d'y intégrer les déchets dangereux et les eaux usées (États fédérés de Micronésie)
- aide à la rédaction du rapport sur l'état de l'environnement (SoE) (Samoa)
- soutien pour l'intégration du plan d'affaires de Waigani dans les plans nationaux (Tuvalu).

Les Parties régionales souffrent toutefois souvent de capacités limitées. Cela a été noté par les commentateurs,³⁷ mais il s'agit également d'un thème récurrent dans les rapports des

³⁷ Sands P, Peel J, Fabra A and MacKenzie R (2018) *Principles of International Environmental Law*, 4^e édition, p. 151.

CdP et des organes associés comme le Comité consultatif scientifique et technique (CCST) et le Comité de pilotage du Centre régional du Pacifique (CPCRP). Quelques exemples suffisent :

Lors de sa présentation des dernières informations, le Secrétariat a informé les Parties qu'une grande partie des travaux ne pouvait être mise en œuvre en raison des difficultés rencontrées pour obtenir des fonds de la part de bailleurs. Le Secrétariat pourrait apporter une assistance technique, mais les Parties doivent profiter des possibilités de financement bilatérales et mondiales qui sont à leur disposition. La Conférence a été invitée à prendre acte des rapports du Secrétariat et de formuler des commentaires, si nécessaire.³⁸

En réponse à une demande des Fidji portant sur le statut des travaux sur la gestion des hydrocarbures usagés dans le Pacifique, le Secrétariat a fait savoir que peu d'avancées avaient été réalisées en raison du manque de personnel.³⁹

Le président a indiqué qu'il existait un réel besoin de ressources supplémentaires et de mesures dans cette activité.⁴⁰

Comme l'a indiqué le directeur général du PROE, Kosi Latu :

L'un des principaux défis rencontrés par les Parties à la Convention de Nouméa est de parvenir à entreprendre certaines initiatives ciblées dans un budget très limité. C'est toujours un défi et n'est pas particulièrement lié à la Convention de Nouméa. Il est toujours compliqué de trouver des financements, mais je ne doute pas qu'elles chercheront à mettre à profit les réalisations déjà accomplies pour avancer.⁴¹

En réalité, il est également vrai de déclarer que l'efficacité du CCST et du CPCRP est limitée :

Le Secrétariat a précisé que les deux comités avaient été établis pour contribuer à la mise en œuvre des deux Conventions. Il a ensuite expliqué que les Parties devaient réexaminer de quelle manière ces deux Conventions peuvent être efficacement mises en œuvre et a répété qu'il était nécessaire de soutenir cela en améliorant les fonctions du CCST et du CPCRP. Il a fait savoir que, sur la base du mandat du comité, le Comité de pilotage a été largement inefficace dans la conduite de ses travaux, mais a indiqué à la Conférence qu'il s'agissait là d'un point à prendre en compte et à utiliser comme point de départ pour améliorer et renforcer l'efficacité du CPCRP pour la mise en œuvre des Conventions de Bâle et de Waigani. La Conférence a

³⁸ Rapport sur les travaux effectués depuis le CCST3 de 2010, paragraphe 16.

³⁹ Rapport sur les travaux effectués depuis la CdP5 de 2010, paragraphe 20.

⁴⁰ Rapport sur les travaux effectués depuis la CdP5 de 2010, paragraphe 23.

⁴¹ Lolani A (2017) "Convention exists to protect Pacific" Samoa Observer, le 15 septembre 2017, consulté sur : <https://www.samoaoobserver.ws/category/samoa/11098>

convenu que le CPCRP (et le CCST) était actuellement inefficace et devait être amélioré.⁴²

L'efficacité du CCST et du CPCRP, notamment les cas où il n'a pas atteint son quorum⁴³, a été présentée, et/ou examinée lors de plusieurs CdP.⁴⁴ Les ressources insuffisantes ont été identifiées comme étant un facteur contributif à cet égard.⁴⁵

L'inefficacité du CCST et du CPCRP est préoccupante au vu de leur rôle essentiel pour aider le Secrétariat dans le cadre de la mise en œuvre, comme cela a été noté :

lors de la réunion du CCST-5, au titre du point 11 de l'ordre du jour portant sur l'amélioration de la fonction du CCST, les discussions quant au rôle du CCST ont souligné qu'il avait été établi afin de soutenir les travaux du Secrétariat dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention, en particulier en :

- (a) examinant les informations fournies par les Parties sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre la Convention.
- (b) travaillant avec le Secrétariat à l'élaboration de plans, de programmes et de mesures liées aux aspects techniques et scientifiques de la Convention.
- (c) fournissant des lignes directrices et des normes pour garantir que la gestion des déchets dangereux s'exécute de manière respectueuse de l'environnement.
- (d) contribuant à établir une coordination entre la Convention de Waigani et les autres Conventions régionales et internationales.⁴⁶

Par ailleurs, ce manque général de capacités et ces problèmes de mise en œuvre surviennent dans un contexte de défis majeurs pour la région :

les défis auxquels est confrontée la région sont complexes et conséquents, et bien souvent, la mise en œuvre de la Convention par les Parties de la région est partielle, sinon inexistante. Il convient d'apporter des améliorations cruciales dans la région sur les points suivants : ressources humaines ; expertise et de connaissances renforcées, y compris quant à l'expertise juridique ; soutien financier accru ; meilleures capacités pour dispenser des formations (« former les formateurs ») ; capacités judiciaires renforcées ; meilleure sensibilisation au sein des autorités nationales concernées (ministères et leurs départements/agences spécialisés, agents douaniers, etc.) ; volonté politique accrue, de la part des autorités nationales,

⁴² Rapport de réunion du CPCRP-3, paragraphe 42.

⁴³ Rapport de réunion du CPCRP-3, paragraphe 41.

⁴⁴ Voir CdP 6 à la Convention de Waigani, point 8 de l'ordre du jour ; CdP 7 point 5 de l'ordre du jour ; CdP 8 à la Convention de Waigani, point 5 de l'ordre du jour et CdP à la Convention de Waigani.

⁴⁵ Rapport du CCST 6, paragraphe 60.

⁴⁶ CdP 8 à la Convention de Waigani, point 5 de l'ordre du jour, paragraphe 3.

d'établir des priorités dans le domaine des produits chimiques et des déchets, et dès lors, de mettre en œuvre les Conventions.⁴⁷

Le manque de capacités a de véritables impacts, qui affectent négativement la mise en œuvre et le respect des Conventions.⁴⁸ Un domaine dans lequel le manque de ressources a un impact notable sur la mise en œuvre est la communication d'informations et de rapports. Par exemple, l'article 7.3 stipule que les Parties à la Convention de Waigani établissent des mécanismes de collecte et de diffusion d'informations relatives aux déchets dangereux afin de permettre au Secrétariat de satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention⁴⁹ En 2004, la CdP à la Convention de Waigani a adopté la recommandation selon laquelle les formulaires de rapport et de transmission d'informations devaient être remplis annuellement par les Parties et soumis au PROE, en raison de son rôle de Secrétariat. Les Parties sont en outre tenues, en vertu de la Convention de Waigani, de commencer à soumettre des rapports à partir de l'année civile 2004. La même CdP a par ailleurs approuvé les éléments d'orientation pour la détection, la prévention et le contrôle du trafic illégal de déchets dangereux ainsi que le formulaire pour les cas avérés de trafic illégal.⁵⁰ Des obligations similaires découlent de la Convention de Nouméa. Ces rapports ne sont généralement pas achevés.⁵¹ Des exceptions notables existent pour le Vanuatu et l'Australie, en 2012,⁵² les îles Cook pour la période 2012-2016 et l'Australie et la Nouvelle-Zélande en 2015.⁵³

Comme le Secrétariat et d'autres l'ont noté, le manque de rapports n'est pas le fait du hasard :

Le Secrétariat a fait savoir que le manque de ressources et les mécanismes de communication d'information étaient liés. Il n'existe pas d'instrument de financement solide pour la Convention de Waigani, qui résulte en un manque d'accès à l'expertise technique et au renforcement des capacités pour les pays. La

⁴⁷ Plan d'affaires 2014-2015 du Centre régional du Pacifique pour la formation et le transfert de technologies pour la mise en œuvre conjointe des Conventions de Bâle et de Waigani (2014) présenté lors de la 7^e CdP à la Convention de Waigani, à la p. 20 du rapport. Des sentiments similaires ont été exprimés par le Secrétariat : voir rapport de réunion du CCST-4, paragraphes 89-90.

⁴⁸ Voir Rapport sur les travaux effectués depuis le CCST 3 de 2010, paragraphes 26 et 41.

⁴⁹ Voir les articles 9.6 (trafic illégal) et 14 (Secrétariat).

⁵⁰ Voir point 5.2 (iii) de l'ordre du jour de la 9^e CdP à la Convention de Waigani, 15 septembre 2017, paragraphes 2 à 4.

⁵¹ Comme vérifié dans les rapports de pays soumis lors des 11^e, 12^e, 13^e et 14^e CdP à la Convention de Nouméa et les rapports des 6^e, 7^e et 8^e CdP à la Convention de Waigani, remontant à 2012. La 9^e CdP à la Convention de Waigani comprenait un document indiquant le manque de communication : voir rapports nationaux (point 5.2(iii) de l'ordre du jour).

⁵² Rapport sur les travaux effectués depuis la CdP5 de 2010, paragraphe 50.

⁵³ Voir 9^e CdP pour Waigani. Le PROE a indiqué que les Parties fournissent occasionnellement des rapports oraux en promettant de les faire suivre d'un rapport écrit, mais cela n'a pratiquement jamais été suivi d'effet.

plupart des pays ne disposent pas des ressources humaines et techniques nécessaires pour réaliser leurs rapports.⁵⁴

Comme indiqué plus haut, le manque de ressources signifie également que d'autres organes chargés d'apporter de l'aide comme le CPRP et le CCST ne peuvent exécuter leur mission comme il se doit pour permettre aux Parties de mettre en œuvre les Conventions, comme prévu.

Le manque d'informations communiquées constitue clairement un problème pour les deux Conventions. Cela devient particulièrement important puisque le fondement même de la Convention est de partager des informations, des connaissances et de l'expertise, comme c'est le cas pour la Convention de Nouméa et comme indiqué sur la plateforme des partenariats pour les ODD :

la Convention pour la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud (la Convention de Nouméa) est un mécanisme de partage de connaissances qui promeut la mise en œuvre des obligations découlant de ce cadre afin de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et contrôler la pollution quelle qu'en soit la source et d'assurer une gestion respectueuse de l'environnement et une exploitation raisonnée des ressources naturelles, en utilisant les moyens les plus pratiques à disposition et en fonction de leurs capacités. [emphase ajoutée]

Application étendue

Étant donné la nature constamment changeante des questions environnementales, il est avancé que le champ d'application des Conventions soit élargi. Cette proposition a beaucoup de sens, en particulier au vu de l'attention portée ces dernières années à la pollution causée par les plastiques. Les plastiques ne sont pas encore couverts par la Convention de Waigani ou de Bâle, bien que la Convention de Bâle les ait reconnus comme étant des déchets dangereux lors de sa réunion de mars 2019. De la même manière, la plateforme des partenariats pour les objectifs de développement durable a suggéré :

l'adhésion et la portée de la Convention de Nouméa doivent encore être développées pour renforcer l'efficacité de la Convention pour l'action environnementale dans le Pacifique.⁵⁵

Malgré la force de ces arguments, il apparaît clairement qu'il n'existe à ce jour aucun projet d'élargissement du champ d'application. D'une part, un nombre considérable de problèmes administratifs demeure, lesquels doivent être résolus notamment en matière de renforcement des capacités et d'allocation de ressources pour les deux Conventions, et pour la Convention de Nouméa, un amendement au protocole pour la prévention de la pollution du Pacifique Sud par l'immersion des déchets ainsi que deux autres protocoles, à

⁵⁴ Rapport sur les travaux effectués depuis la CdP5 de 2010, paragraphe 22. Voir Rapport sur les travaux effectués depuis le CCST 3 de 2010, paragraphes 20 (perspective de la PNG).

⁵⁵ <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=7453>

savoir le protocole sur la pollution aux hydrocarbures et le protocole HNSP, doivent encore entrer en vigueur. D'autre part, les plastiques constituent un problème thématique, qui a des effets néfastes sur le Pacifique et pourrait remobiliser et restimuler les Parties dans l'engagement qu'elles ont pris de protéger l'environnement dans le Pacifique. En conclusion, ces derniers arguments sont les plus convaincants.

Outre l'élargissement de la portée de la Convention, il est suggéré que des modifications aux procédures sont également nécessaires pour permettre cet élargissement. À cet égard, il est noté que les dispositions régissant l'amendement des Conventions et des instruments y afférents sont obsolètes, alambiquées, déconcertantes et rigides (voir ci-dessous sous la rubrique dispositions principales). Les Parties ont indiqué que ces dispositions leur imposaient une charge administrative lourde alors qu'elles ont également été décrites comme un « désavantage marqué » en termes de protection de l'environnement dans le Pacifique. Cela est particulièrement vrai en raison du lien qui unit les Conventions à d'autres instruments internationaux, comme les Conventions de Bâle, Stockholm, Rotterdam et Londres. En effet, si, par exemple, des amendements majeurs sont apportés à ces Conventions, l'effet paralysant des exigences administratives susmentionnées signifie que les Parties ne pourront agir rapidement et avec flexibilité pour garantir la cohérence et l'à-propos des Conventions.

Idées de réforme

En l'absence d'enquêtes complétées, cette section ne pourra être que brève. Il est essentiel que les Parties elles-mêmes apportent des idées de réformes pour prouver leur engagement en faveur de la mise en œuvre des Conventions, mais plus important encore, elles doivent s'approprier ces Conventions. Les recommandations émises le sont dans cet esprit, et visent à susciter des discussions et lancer des idées.

Bien que cet examen ait davantage révélé les obstacles qui entravent une mise en œuvre efficace, il semble aussi qu'il indique que les Parties peuvent s'impliquer davantage, par exemple communiquer plus d'informations dans le cadre des Conventions n'est pas particulièrement onéreux. Le rapport de la CdP reprend les mots d'une représentante des Samoa, qui résumait parfaitement la situation :

La représentante des Samoa a attiré l'attention sur le paragraphe 16 du rapport, indiquant que les Parties doivent chercher à trouver des manières de régler le problème du manque de ressources financières. Elle a également mentionné le paragraphe 35, observant que la Convention de Waigani existe depuis quelques années et que les Parties disposent d'une expérience acquise grâce à d'autres instruments internationaux, c'est pourquoi elles sont plus à même aujourd'hui de soumettre des rapports.⁵⁶ [Emphase ajoutée]

Cette remarque laisse pointer une frustration évidente qui trouve peut-être sa source au-delà des manquements dans la mise en œuvre des Conventions. Dans le même temps, cette frustration semble davantage résulter des occasions manquées que d'une rancœur ou de mauvaise foi. Il est dommage que les travaux réalisés par les Parties en matière de mise en

⁵⁶ Rapport sur les travaux effectués depuis la CdP5 de 2010, paragraphe 21.

œuvre des Conventions ne transparaissent pas clairement dans les rapports nationaux, et qu'il n'y ait pas de recueils d'éléments probants sur les trafics illégaux pour pouvoir établir une stratégie de réponse au problème.

Il est également dommage que les Parties n'engagent pas de fonds pour la mise en œuvre des Conventions autres que ceux liés à la participation aux réunions bisannuelles. Pour enfoncer une porte ouverte, cela limite fortement la mise en œuvre et l'engagement de processus plus larges (comme l'appel à études de cas lancé dans le cadre du programme pour les mers régionales et l'établissement d'objectifs pour la biodiversité marine pour après 2020).

Renforcer les contributions financières serait une excellente manière pour les Parties de prouver leur bonne foi et la force de leur engagement en faveur de la protection de l'environnement océanien. Une recommandation essentielle à cet effet est mentionnée plus bas. En outre, il est évident qu'un engagement financier accru des Parties est le meilleur moyen de trouver des fonds et de mettre en œuvre la Convention. Cet engagement devrait être réalisable grâce aux formules existantes élaborées pour le calcul des contributions.

Alors, maintenant, que faire ? Sur la base de l'analyse présentée ci-dessus, l'examen émet les recommandations suivantes :

Financement et engagements

Recommandation 1 : Que les Parties augmentent le montant de leur contribution (conformément aux formules existantes utilisées), comme moyen le plus simple de prouver leur engagement en faveur des Conventions et de promouvoir la mise en œuvre des Conventions.

Recommandation 2 : Que, à titre d'alternative à la recommandation 1, les Parties préparent un dossier de rentabilité (fondé sur les conclusions du présent examen) en vue de renforcer les financements provenant de bailleurs tiers.

Recommandation 3 : Que, à titre d'alternative à la recommandation 1, les Parties préparent un dossier de rentabilité (fondé sur les conclusions du présent examen) en vue de renforcer les financements provenant de bailleurs tiers, ce qui déléstera l'engagement et les contributions accrues de Parties.

Responsable de projet

Recommandation 4 : Que les Parties utilisent les fonds augmentés pour engager un responsable de projet dédié, qui travaillera avec les Parties sur les questions liées à la sensibilisation, à la mise en œuvre et au respect des Conventions, notamment en produisant des rapports nationaux et en satisfaisant à d'autres obligations en matière de rapports établis par les deux Conventions.

Recommandation 5 : Que le responsable de projet dédié soit employé en suivant un système de rotations entre les Conférences des Parties.

Recommandation 6 : Que le responsable de projet dédié soit issu des ÉTIO.

Rapports

Recommandation 7 : Que les Parties décernent un prix (non financier) lors de la Conférence des Parties au meilleur projet ou à la meilleure initiative dans le cadre de chaque Convention, sur la base des éléments fournis dans les rapports écrits.

Recommandation 8 : Qu'un modèle d'une page soit ajouté aux cadres de rapports actuels afin que les Parties puissent nommer le projet ou l'initiative qu'elles souhaitent récompenser.

Conférence des Parties

Recommandation 9 : Que les Parties rétablissent un système de rotation pour l'accueil de la Conférence des Parties le plus rapidement possible.

Recommandation 10 : Que le sujet de la Conférence des Parties soit élargi afin d'inclure des projets de démonstration sur site dans la nation hôte sous les auspices des Conventions.

Recommandation 11 : Que l'ordre du jour de la Conférence des Parties soit structuré afin de n'inclure que les points nécessitant un examen et des décisions (et que tous les autres points soient traités en dehors de la session).

Portée des Conventions

Recommandation 12 : Que les Parties étendent la portée de la Convention de Waigani afin d'y inclure la pollution générée par les plastiques.

Recommandation 13 : Que les Parties déterminent s'il existe une nécessité d'intégrer la pollution due au plastique de manière explicite dans le cadre de la Convention de Nouméa.

Recommandation 14 : Que les deux Conventions soient modifiées en vue de simplifier les procédures relatives à la modification de la Convention, et l'adoption de protocoles et d'annexes, notamment en permettant l'entrée en vigueur des amendements aux Conventions et l'adoption des protocoles par signature définitive ou par accord tacite.

Bibliographie

Traités

Convention de Nouméa : <https://www.sprep.org/convention-secretariat/noumea-convention>

Convention de Waigani : <https://www.sprep.org/convention-secretariat/waigani-convention>

Protocole pour la prévention de la pollution dans la région du Pacifique Sud résultant de l'immersion des déchets.

Protocole de coopération dans les interventions d'urgence contre les incidents générateurs de pollution dans la région du Pacifique Sud.

Nations unies

Plateforme des partenariats pour les Objectifs de développement durable : <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/>

Rapports

Rapport de la 11^e Conférence des Parties à la Convention de Nouméa.

Rapport de la 12^e Conférence des Parties à la Convention de Nouméa.

Rapport de la 13^e Conférence des Parties à la Convention de Nouméa.

Rapport de la 14^e Conférence des Parties à la Convention de Nouméa.

Rapport de la 6^e Conférence des Parties à la Convention de Nouméa.

Rapport de la 7^e Conférence des Parties à la Convention de Nouméa.

Rapport de la 8^e Conférence des Parties à la Convention de Nouméa.

Rapport de la 9^e Conférence des Parties à la Convention de Nouméa.

Plans

Plan d'affaires 2014-2015 du Centre régional du Pacifique (2014) Centre régional du Pacifique pour la formation et le transfert de technologie pour la mise en œuvre conjointe des Conventions de Bâle et de Waigani.

Livres et articles

Bodansky D (2010) *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press.

Hackett DP (1990) "An Assessment of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal" *American University International Law Review* 5(2), pp 291-323.

Herr R "Environmental Protection in the South Pacific: the Effectiveness of SPREP and its Conventions" *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development* 2002/2003, pp 41-50.

International Law Commission (2006) *Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law*.

Sands P, Peel J, Fabra A and MacKenzie R (2018) *Principles of International Environmental Law*, 4th edition, Cambridge University Press.

Shaw MN (2017) *International Law*, 8th edition, Cambridge University Press.

van Hoogstraten D and Lawrence P (1998) "Protecting the South Pacific from Hazardous and Nuclear Waste Dumping: The Waigani Convention" *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 7(3), pp 268-273.

Rapports médiatiques

Lolani A (2017) « Convention exists to protect Pacific » Samoa Observer, le 15 septembre 2017, consulté sur : <https://www.samoaoobserver.ws/category/samoa/11098>

Mou F (2015) Waigani Convention on hazardous waste management begins Loop News at <http://www.looptonga.com/content/waigani-Convention-hazardous-waste-management-begins>