

Université de Montréal

**Les difficultés de financement en droit international de  
l'environnement : quelles perspectives pour les instruments  
juridiques relatifs aux produits chimiques et déchets  
dangereux ?**

Par

Melingui Clément Julien

Faculté de droit

Thèse présentée  
en vue de l'obtention du grade de Docteur en droit (LL.D.)

Juin 2019

© Melingui Clément Julien, 2019

## Résumé

La scène internationale se caractérise par des relations de diverses natures entre les États. Pourtant, en observant plus attentivement, on se rend compte que cette coopération prend des tournures non linéaires sous le prisme des considérations financières. En effet, le financement est devenu le dénominateur qui façonne les relations interétatiques. Le droit international de l'environnement en général, et le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux en particulier, n'échappe pas à ce paradigme. L'essentiel des échanges internationaux a pour trame de fond, l'exploitation des ressources naturelles et le commerce. Or depuis la deuxième et la troisième révolution industrielle, l'homme a appris à extraire et transformer les minerais et à synthétiser de nouvelles molécules pour la fabrication de produits de toute sorte.

La surexploitation des ressources naturelles a parallèlement généré des retombées environnementales indésirables en termes de pollution transfrontière et d'atteintes graves sur la santé humaine. Cet état de choses a progressivement conduit à l'adoption d'instruments juridiques internationaux pour en limiter ou éradiquer les effets. C'est dans ce contexte que sont nées les *Conventions de Bâle*, de *Rotterdam*, de *Stockholm*, et récemment, la *Convention de Minamata sur le mercure*. Ces quatre instruments juridiques forment le système légal dans le secteur des produits chimiques et déchets dangereux.

Toutefois, l'efficacité de cet arsenal passe inévitablement par la mise en œuvre de ces conventions. Or force est de constater que les choses ne sont pas aussi faciles dans la pratique. Le principal point d'achoppement réside très souvent dans les questions de financement des surcoûts que leur application entraîne dans les pays en voie de développement. Qui doit payer? La réponse à cette question passe par l'explication et l'interprétation du Principe des responsabilités communes mais différenciées et l'analyse de l'efficacité des mécanismes de financement mis en place dans le cadre de chaque convention.

Face à ces préoccupations liées au financement, la question qu'on peut se poser est celle de savoir si le régime juridique n'est pas la source du problème. De plus, quel est l'impact des tentatives de restructuration entamées depuis quelques années? Quelles améliorations peuvent être proposées? C'est à cet ensemble de préoccupations que cette thèse apporte des réponses.

**Mots-clés :** Produits chimiques, déchets dangereux, Convention de Minamata, Convention de Bâle, Convention de Stockholm, Convention de Rotterdam, financement environnemental, Principe des responsabilités communes mais différencies, synergies.

## Abstract

The international scene is marked by different types of interstate relationships. However, upon close consideration, this collaboration takes on a non-linear appearance from a financial point of view. In fact, funding has become the common denominator that shapes interstate relationships. International environmental law, as well as the chemical industry - particularly the hazardous waste sector - do not escape this paradigm. The exploitation of natural resources and trade constitute the foundation of this vital area of international exchanges. Since the second and third industrial revolutions, man has learned to extract and transform minerals and synthesize new molecules in order to manufacture of all sorts of products.

The overexploitation of natural resources has by the same token led to undesirable environmental impacts in the form of transboundary contamination and severe damage to human health. This state of affairs has gradually led to the adoption of international legal instruments with a view to limiting or eradicating the aforementioned effects. It was within this context that the *Basel*, *Rotterdam*, *Stockholm* and, most recently, the *Minamata Convention on Mercury* were adopted. These four legal instruments form the legal structure in the chemicals and hazardous waste sector.

However, the effectiveness of this arsenal involves the implementation of these conventions. But this is not as easy in practice. The main stumbling block is often the question of financing the additional costs that their implementation entails in developing countries. Who should pay? The answer to this question lies in the explanation and interpretation of the principle of common but differentiated responsibilities and the analysis of the effectiveness of the financing mechanisms set up under each convention.

In the face of these funding concerns, the question that can be asked is whether the legal regime is not the source of the problem. Moreover, what is the impact of the restructuring attempts

initiated in recent years? What improvements can be proposed? It is to this set of concerns that this thesis provides answers.

**Keywords** : Chemicals, hazardous waste, Basel Convention, Stockholm Convention, Rotterdam Convention, Minamata Convention on Mercury, environmental funding, Principle of common but differentiated responsibilities, synergies.

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	<b>i</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>iii</b>
<b>Table des matières</b> .....	<b>v</b>
<b>Liste des abréviations et sigles</b> .....	<b>xiii</b>
<b>Remerciements</b> .....	<b>xvii</b>
<b>Introduction générale</b> .....	<b>1</b>
1- L'enjeu du financement dans la réglementation internationale des produits chimiques et des déchets dangereux .....	8
a- L'importance de l'aide financière en droit international de l'environnement.....	9
b- Le rôle du financement et l'assistance technique dans les conventions relatives aux produits chimiques et les déchets dangereux.....	11
2- Point de départ de la recherche : l'inefficacité de la réglementation dans le secteur des déchets dangereux quant aux aspects relatifs au financement .....	14
a- Identification du régime réel de financement.....	14
b- Quelques chiffres révélateurs des problèmes de financement .....	15
3- Problématique et méthodologie de la recherche.....	22
a- Le problème de la recherche : les causes des difficultés de financement au sein du régime des produits chimiques et des déchets dangereux .....	23
b- Cadre théorique et méthodologie .....	24
<b>Première Partie La structure du droit international relatif aux déchets et produits chimiques</b> .....	<b>28</b>
<b>Chapitre 1 L'évolution historique du droit international dans le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux</b> .....	<b>30</b>
Section 1 De Bâle à Minamata : une évolution juridique aux contours difficilement maîtrisables .....	30

A- La <i>Convention de Bâle</i> , un pivot dans la lutte contre les déchets dangereux .....	31
1- L'apport de la <i>Convention de Bâle</i> dans la prévention de la prolifération des déchets dangereux .....	31
a- Un contexte chaotique avant l'adoption de la <i>Convention de Bâle</i> .....	31
b- Analyse du régime juridique de la <i>Convention de Bâle</i> .....	36
2- Les difficultés de financement découlant du régime de la Convention de Bâle ....	43
a- Le modèle de financement préconisé à Bâle.....	43
b- Les répercussions des difficultés de financement de Bâle sur les centres régionaux et sous-régionaux.....	51
B- La <i>Convention de Stockholm</i> , un deuxième pas dans la structuration du droit international relatif aux produits chimiques .....	58
1- Les caractéristiques des polluants organiques justifiant une action internationale	58
a- La persistance ou résistance à la dégradation naturelle .....	59
b- La bioaccumulation et bioamplification .....	60
c- La propagation .....	62
d- La nocivité ou toxicité .....	63
2- Le régime juridique et les objectifs de la <i>Convention de Stockholm</i> .....	65
a- Recherche de coordination de l'effort international .....	66
b- Réguler le commerce international.....	69
c- Le régime de lutte contre les émissions de POP .....	70
3- L'enjeu du financement dans la Convention de Stockholm.....	73
a- Le financement national et ses limites .....	74
b- Les difficultés d'établissement et de suivi des plans nationaux de lutte contre les POP dans les PED .....	74
C- La <i>Convention de Rotterdam</i> comme troisième pilier du régime international de gestion des produits chimiques .....	77
1- Analyse du dispositif de Rotterdam .....	79
2- Le fonctionnement pratique de la Convention .....	82
a- Procédure d'inscription à l'Annexe III .....	82
b- La procédure PIC (articles 11-15) .....	86
3- La question du financement dans la <i>Convention de Rotterdam</i> .....	88
D- La Convention de Minamata, dernier jalon de la structure juridique internationale sur les produits chimiques .....	91

1- Bref rappel du contexte historique de la naissance de la <i>Convention de Minamata</i> .....	91
2- Le régime juridique de la <i>Convention de Minamata</i> .....	96
3- Le financement de la <i>Convention de Minamata</i> .....	98
Section 2 Les tentatives récentes de restructuration dans ce secteur du droit international à travers les synergies, le document de Rio +20, et les objectifs du développement durable. ....	99
A- Les synergies, une solution novatrice contre l'éparpillement des normes dans le secteur des produits chimiques .....	100
1- Le développement des synergies entre les conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm .....	100
a- La germination progressive de l'idée de synergie entre les trois conventions	100
b- La mise en place d'un groupe de travail <i>ad hoc</i> .....	104
2- Présentation succincte des domaines des synergies .....	108
a- Synergies des Parties.....	108
b- Synergies des Secrétariats.....	111
c- Synergies des autres intervenants .....	117
B- Le sommet de Johannesburg (2002) et Rio+20 : des tentatives de réajustement des engagements de Rio de 1992 ? .....	121
1- La CNUDD de Johannesburg, une consolidation du cadre institutionnel du développement durable sur le plan national.....	121
2- Le Sommet de Rio+20, un rendez-vous manqué de la création d'une organisation des Nations Unies pour l'environnement.....	123
Conclusion du chapitre 1 .....	126
<b>Chapitre 2 Les principes du droit international de l'environnement face à la gestion écologiquement rationnelle des déchets et des produits chimiques dans les PED .....</b>	<b>129</b>
Section 1 Le principe des responsabilités communes mais différenciées, base juridique controversée du financement environnemental des pays en développement.....	133
A- L'émergence et la nature juridique du Principe des responsabilités différenciées ..	133
1- L'émergence et l'évolution du PRCMD en droit international de l'environnement .....	134
a- Le contexte économique particulier des années 60 et l'émergence de la pratique d'un traitement différencié .....	135



b- La formation progressive d'une conscience environnementale.....	140
c- L'intégration du PRCMD dans les conventions environnementales .....	142
2- Le traitement différencié en droit international économique .....	145
B- Le PRCMD : établissement d'un droit à l'assistance financière des PED? .....	148
1- Le PRCMD, une consécration de la culpabilité et de la responsabilité des pays riches? .....	148
2- Les raisons de la continuation des discussions sur l'interprétation du PRCMD..	154
Section 2 Les autres principes applicables aux questions de financement environnemental et leur mise en œuvre concrète.....	155
A- Le Principe de solidarité et de coopération et ses applications en matière de protection de l'environnement .....	155
1- Énonciation et signification du Principe de solidarité et de coopération .....	156
2- La mise en œuvre du principe de solidarité.....	159
B- Le concept de développement durable .....	160
1- La signification du concept de développement durable .....	161
2- Les applications du concept de développement durable .....	162
C- Le principe de précaution .....	165
1- La précaution, pilier d'une préservation effective de l'environnement .....	166
2- La concrétisation de la précaution dans le scénario international de protection de l'environnement .....	167
D- La concrétisation de ces autres principes dans le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux.....	168
1- Les applications de ces autres principes dans le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux.....	168
a- Les références du principe de solidarité et de coopération dans le secteur des produits chimiques .....	169
b- Le concept de développement durable dans les Conventions sur les produits chimiques et les déchets dangereux .....	171
c- Le principe de précaution dans les Conventions sur les produits chimiques...	172
2- Les implications financières résultant de l'application de ces autres principes ...	174

Conclusion du chapitre 2 .....	175
--------------------------------	-----

**Deuxième Partie La difficulté chronique du financement des instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement : la restructuration dans le secteur des déchets et des substances chimiques annonce-t-elle une ère nouvelle?..... 178**

**Chapitre 3 Le financement dans les instruments juridiques internationaux relatifs à la protection de l'environnement..... 183**

Section 1 Les mécanismes de financement retenus pour les Conventions relatives aux produits chimiques et déchets dangereux, entre manque d'harmonie et recherche d'efficacité..... 184

A- La détermination du choix entre le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds multilatéral..... 185

1- FEM ou FM : quels critères de choix lors des négociations des conventions sur les produits chimiques et des déchets dangereux ? ..... 185

a- Le FEM comme outil de financement général de l'environnement ..... 185

b- Le Fonds multilatéral comme outil particulièrement efficace du financement environnemental ..... 198

2- L'attrait de la préférence du FM comme mécanisme de financement lors des négociations ..... 208

a- Illustration avec la *Convention de Minamata* sur le mercure ..... 209

b- Les impacts du type de mécanisme de financement sur l'application de la Convention ..... 221

3- L'insuffisance du financement national prévu par les Conventions sur les produits chimiques et déchets dangereux..... 223

a- Les articles 14 de la Convention de Bâle, 16 de la Convention de Rotterdam, 13 de la Convention de Stockholm et 13 de la Convention de Minamata ..... 224

b- Constat des limites du financement national : le problème de l'établissement, du financement et du suivi des plan nationaux ..... 227

B- Les autres raisons profondes de l'insuffisance de financement dans les conventions environnementales ..... 235

1- Que sont les coûts supplémentaires que les mécanismes de financement sont censés couvrir? ..... 235

2- Les méthodes de détermination des « coûts supplémentaires convenus » ou des « ressources financières nouvelles et additionnelles » ..... 237

Section 2 Les autres mécanismes internationaux de financement de la protection environnementale..... 241

A- Les autres mécanismes de financement possibles et efficaces de la protection environnementale.....	241
1- Combinaison de plusieurs outils internationaux de financement : exemple du modèle de financement des changements climatiques .....	242
a- Les spécificités et le fonctionnement du Fonds vert pour le climat.....	243
b- Examen des résultats et de l'efficacité du Fonds vert pour le climat .....	246
2- Faut-il intégrer les banques commerciales dans le financement environnemental ? .....	250
a- La banque et la protection de l'environnement : un binôme incertain .....	250
b- L'intérêt et la redynamisation du financement de la protection de l'environnement par les banques .....	255
3- Fait-il financer l'environnement par le développement durable? .....	256
a- L'attrait des autres outils de redynamisation du financement environnemental .....	257
b- Le financement de la transition écologique internationale, quelles perspectives? .....	258
B- Examen du financement par la coopération bilatérale et multilatérale .....	260
Conclusion du chapitre 3 .....	265
<b>Chapitre 4 Les suggestions que peuvent apporter les synergies et les exemples pertinents dans la recherche d'un meilleur financement des conventions internationales sur les déchets et les produits chimiques.....</b>	<b>269</b>
Section 1 Analyse des synergies comme solution juridique à la fragmentation des règles en droit international de l'environnement .....	272
A- Une solution à la fragmentation des règles en droit international.....	273
1- L'étendue de la fragmentation des règles en droit international .....	273
2- La fragmentation du système juridique des produits chimiques et des déchets dangereux .....	276
3- L'innovation des synergies comme solution .....	280
a- L'étendue du problème de fragmentation en droit international en général ....	280
b- La question de la fragmentation des normes vue sous l'angle de la gestion des substances chimiques et des déchets dangereux .....	286
c- La solution des synergies : une innovation pour quel impact ? .....	290
B- Quelques limites de la solution des synergies .....	296

1- La mise de côté de certains acteurs importants .....	296
a- La coordination incomplète entre les Secrétariats de la FAO et de l'UNEP ...	297
b- La non-implication des centres régionaux .....	303
c- L'omniprésence des difficultés liées à l'évaluation et l'élargissement du spectre des synergies .....	308
d- Les difficultés de mise en œuvre au plan national.....	310
2- Des possibilités d'amélioration de la solution préconisée par les synergies .....	315
a- L'amélioration des outils de communication avec les Parties .....	315
b- L'établissement et le renforcement des partenariats avec les ONG et la communauté scientifique.....	317
Section 2 Quelques modèles internes de gestion de l'environnement particulièrement inspirants	322
A- Le modèle de gestion des produits chimiques et des déchets par l'OCDE .....	322
1- Le renforcement réglementaire au sein de l'OCDE .....	322
a- La réglementation des produits chimiques et des déchets au sein de l'OCDE	323
2- L'efficacité du financement au sein de l'OCDE .....	329
B- Les particularités des modèles scandinaves et canadien .....	332
1- Le modèle suédois .....	332
2- Le modèle norvégien .....	336
3- L'expérience canadienne .....	339
Conclusion du chapitre 4 .....	341
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>344</b>
1- La <i>Convention de Minamata</i> , une ouverture vers un agrandissement de la structure du droit international relatif aux produits chimiques et déchets ? .....	348
2- Vers l'intégration progressive de la méthode par objectifs dans la structure juridique de gestion des produits chimiques ?.....	352
3- Les autres obstacles non juridiques entraînant des répercussions sur la gestion internationale des produits chimiques et les déchets .....	354
4- La volonté politique face à la gestion internationale des produits chimiques et des déchets.....	358

5- Vers un renversement des façons de faire dans l'avenir ? .....	359
<b>Bibliographie .....</b>	<b>i</b>
1- Doctrine.....	i
a) Monographies et ouvrages.....	i
b) Articles.....	xvii
2- Législation, Traités, Conventions et Déclarations .....	xxvii
a) Conventions et Traités internationaux.....	xxvii
b) Les autres législations internationales.....	xxix
3- Rapports, Études et autres pages unusiennes .....	xxx
a) Nations Unies, Secrétariat des Conventions et agences onusiennes .....	xxx
b) Gouvernements et agences gouvernementales.....	xlvi
4- Autres sites et pages internet.....	xlix
5- Autres sources .....	l
<b>Annexe I- Determination of GCF eligibility and concessionality for a hypothetical funding proposal .....</b>	<b>li</b>
<b>Annexe II- Structure of the BRS Secretariat .....</b>	<b>lii</b>

## Liste des abréviations et sigles

- AHJWG Ad hoc joint working group on enhancing cooperation and coordination
- AIEA Agence Internationale de l'Énergie Atomique
- AME Accords mondiaux sur l'environnement
- BAfD Banque Africaine de Développement
- BAsD Banque Asiatique de Développement
- BERD Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement
- BID Banque Interaméricaine de Développement
- CA/FMME Conseil d'administration du Forum Ministériel Mondial sur l'environnement
- CAD Comité d'Aide au Développement
- CNI Comité de négociation intergouvernemental
- CNUCED Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
- DDT Dichlorodiphényltrichloroéthane
- EPA Environmental Protection Agency (États-Unis)
- FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations
- FEM Fonds pour l'Environnement Mondial
- FIDA Fonds International de Développement Agricole
- FM Fonds Multilatéral du *Protocole de Montréal*
- GCF Green Climate Fund
- GEO Global Environment Outlook

- GIEC            Groupe d'expert international sur l'évolution du climat
- GRULAC        Group of Latin America and Caribbean Countries
- GTNCL         Groupe de Travail à Composition non Limitée
- IOMC           Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals
- NLTPS         National Long-Term Perspective Study
- OCDE           Organisation de Coopération et de Développement Économique
- OEG            Organisation Environnementale Globale
- OMC            Organisation Mondiale du Commerce
- OMS            Organisation Mondiale de la Santé
- ONG            Organisation Non Gouvernementale
- ONUDI         Organisation des Nations unies pour le développement industriel
- OUA            Organisation de l'Unité Africaine
- PCB            Polychlorobiphényles
- PED            Pays en développement
- PNAE           Plan National d'Action Environnementale
- PNSE           Programme National de Soutien Environnemental
- PNUD          Programme des Nations Unies pour le Développement
- PNUE          Programme des Nations Unies pour l'Environnement
- POP            Polluants Organiques Persistants
- PRCMD        Principe des responsabilités communes mais différenciées
- PrepCom       Preparatory Committee
- REDDA         Réseau pour l'Environnement et le Développement Durable en Afrique
- SAICM         Strategic Approach to International Chemicals Management

- SNPD Substances nocives et potentiellement dangereuses
- TPIY Tribunal Pénal international pour l'ex Yougoslavie
- UE Union Européenne
- UICN International Union for the Conservation of Nature
- UNDP United Nations Development Programme
- UNITAR United Nations Institute for Training and Research
- UNSO Bureau des Nations Unies pour la Lutte Contre la Désertification



*À ma très chère grand-mère, Enangue Agnès Louise. Elle a su m'entourer de son amour maternel indéfectible, me donnant un coup de pouce considérable dans la vie.*

*À mon oncle, Ayissi Biyegue Joseph Simon Pierre qui m'a inculqué le goût du travail bien fait, un esprit discipliné, le courage et la persévérance dans tout ce que j'entreprends.*

*À ma chère épouse Ndongki Doumbe Mathilde Eugenie qui m'entoure de son amour constant et de ses encouragements oh combien utiles pour avancer sereinement dans la vie.*

*À tous les trois, je dis : Grand-Merci!*

## Remerciements

Comme dit un ancien proverbe de la sagesse éwondo (tribu du Centre-Cameroun) que m'a appris ma grand-mère, « la rivière a pris beaucoup de détours parce qu'elle n'a eu personne pour lui montrer le bon chemin ». Cet anthropomorphisme de la rivière veut tout simplement souligner la réalité selon laquelle l'on a besoin de guides habiles pour atteindre les plus hauts sommets.

Partant de cette logique, j'aimerais remercier du plus profond de mon cœur, ma directrice de thèse, la Professeure Hélène Trudeau pour la très grande qualité de ses conseils bienveillants et pleins de tact, sa disponibilité, ainsi que pour ses qualités humaines.

Je reconnais également que ce projet de thèse, qui, de mon point de vue, a été une aventure merveilleuse, n'aurait pas pu être mené à terme sans la contribution directe ou indirecte de plusieurs personnes. Cela étant, j'aimerais remercier :

- Ma famille pour m'avoir accompagné tout au long de ce parcours scolaire jonché de défis et de suspens.
- Ma chère épouse Mathilde pour m'avoir soutenu moralement, émotionnellement par ses encouragements prodigués au moment opportun.
- M. Martin Scully (Adjoint au vice-doyen aux études supérieures et à la recherche), pour m'avoir grandement soutenu et encouragé pendant des périodes difficiles
- Le Professeur Francisco A. Loiola (Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal), pour m'avoir encouragé à entreprendre une carrière en enseignement universitaire en postulant au doctorat.
- La Professeure Violaine Lemay (Faculté de droit de l'Université de Montréal), pour m'avoir ouvert l'esprit quant aux méthodes de recherche en droit et à l'innovation pédagogique.
- Madame Bingapiti Jeannette, que nous appelons affectueusement « La Mère » pour avoir accepté de m'apporter son expertise en français, en relisant intégralement et minutieusement ce travail de thèse.
- Mme Chantal Lemay, M.Cheikh Wassif et Pascal Martinolli (bibliothécaires à l'Université de Montréal), Me Jadiki Kashale, Mme Sukaina Visram et mes collègues de thèse pour leur soutien, chacun dans son domaine respectif.

Merci à tous!

## Introduction générale

Dans l'immensité du cosmos dont les limites connues actuelles se situent aux environs de 13.7 milliards d'années-lumière se trouve une galaxie comportant ce que beaucoup qualifient de « joyau ». Il s'agit de notre planète, la terre. Elle abrite la vie dans toute sa diversité. D'après certains auteurs, « si nous existons, c'est bien parce que la Terre elle-même est vivante »<sup>1</sup>. Bien que très belle vue de loin, cette dernière connaît des difficultés sérieuses relatives notamment à son environnement. Étant donné la structuration en plusieurs États de la communauté internationale, un droit international relatif à des questions environnementales tente d'apporter des solutions à ces difficultés. Mais, force est de constater que les problèmes environnementaux sont divers et variés. Un effort de lutte contre les changements climatiques est relativement différent de la lutte pour la préservation de la biodiversité. Il s'agit là de deux approches différentes parce que la nature des problèmes à résoudre est également différente<sup>2</sup>.

Toutefois, si l'on s'arrête quelques instants sur ce dernier point, on constate que ces deux aspects du droit international de l'environnement se rejoignent en filigrane sur des points tels que le souci du maintien des écosystèmes, la préservation de la qualité de la vie sur terre, la santé et aussi la volonté de conservation d'un cadre de vie acceptable pour les générations futures<sup>3</sup>.

Le droit de l'environnement est un domaine relativement vaste dont l'objectif ultime est de maintenir notre habitat viable sans porter préjudice aux activités humaines, qui elles aussi contribuent à leur manière à la recherche d'une qualité de vie acceptable. L'objectif visé à terme est d'amener les « États à prendre des mesures pour prévenir les dommages environnementaux

---

<sup>1</sup> Jean-Claude Merlin, *Comment va la Terre ? Climat et réchauffement*, Société des Ecrivains, 2013 à la p. 9.

<sup>2</sup> Il est tout de même intéressant de noter qu'il y a des auteurs qui proposent des approches structurées avec des étapes bien précises. C'est le cas de Linda R. Berg, Peter H. Raven et David M. Hassenzahl qui proposent une méthode en cinq étapes : l'évaluation scientifique, l'analyse du risque, l'éducation et l'implication du public, l'action politique, l'évaluation. Voir Linda R. Berg, Peter H. Raven et David M. Hassenzahl, *Environnement*, De Boeck Supérieur, 2009, à la p. 18.

<sup>3</sup> Galla Amareswar, *Patrimoine mondial: bénéfices au-delà des frontières*, UNESCO, 2013, aux pp 330-331.

avant qu'ils ne surviennent »<sup>4</sup>. Pour parvenir à cet objectif, il nous paraît naturel de commencer par la compréhension des mécanismes complexes qui participent à la stabilité des écosystèmes. En d'autres termes, la science est appelée à s'investir de plus en plus sur l'étude des systèmes et le développement des techniques de réduction de l'impact des activités industrielles. C'est sur ce dernier point que réside la plus grande difficulté, car tout pays aspire au développement économique. En face, le phénomène de dégradation de la santé humaine et de l'environnement global ne tient en aucun cas compte des frontières étatiques qui, doit-on le rappeler, ne sont en fin de compte rien d'autre qu'un héritage de l'histoire et des bouleversements de notre civilisation. Comme l'affirme le Principe 4 de la Déclaration de Rio, « pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément »<sup>5</sup>. Il est donc légitime et souhaitable d'arriver à une prise de conscience générale des questions environnementales et d'en faire une composante essentielle du développement économique. L'antagonisme entre ces deux aspects essentiels a longuement desservi les profondes aspirations humaines à vivre dans un milieu sain, ce qui a conduit certains auteurs à remarquer que « l'entreprise confrontée au développement durable n'échappe pas à l'évolution de la pensée économique qui nous a mené de l'économie de l'environnement vers l'économie écologique (...) »<sup>6</sup>.

De plus, évoquer la protection de l'environnement appelle également à prendre en compte l'ensemble des acteurs majeurs de la scène internationale, en l'occurrence les États et les organisations internationales, sans bien entendu exclure les acteurs non étatiques tels que les

---

<sup>4</sup> Mary Ellen O'Connell, « Enforcing the New International Law of the Environment » (1992) 35 *German Yearbook of International Law* 293-332, à la p. 293 [Notre traduction].

<sup>5</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Doc. off. AG NU, 1992, annexe I : *Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Doc. NU A/CONF.151/26/Rev. 1, vol. I (1992), 31 I.L.M. 874 [*Déclaration de Rio*], en ligne, <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>6</sup> Alain Haurie, Mercedes Bresso, Beat Bürgenmeier, Allan Din, Patricia Girardbille, Hubert Greppin, Bernard Hoekman, Carlos Jarillo, Michel Kosteci, Jean-Baptiste Lesourd, Jean-Louis Lods, Andràs November, Serge Pahaut, André de Palma, Anne Petitpierre, Alain Schärli, René Thiéblemeont et Pierre-Alain Vuagniaux, *Gestion de l'environnement et entreprise*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1996, à la p. 116

ONG et la société civile qui jouent de plus en plus un rôle non négligeable<sup>7</sup>. Tel a été le cas notamment avec leur implication dans les débats qui ont précédé l'adoption des Conventions pour la protection de la faune, la flore, les forêts, les espèces menacées, la biodiversité, etc. Il est aussi important de souligner une volonté notoire de réglementer la pollution des cours d'eau internationaux, l'air, l'eau et les sols, pour ne citer que ces quelques exemples<sup>8</sup>.

Au demeurant, la pollution s'est elle aussi diversifiée au fil du temps. Elle atteint presque tous les milieux à présent<sup>9</sup>. Elle est catégorisée par la communauté scientifique, soit en fonction de la nature de la substance à sa base (par exemple les polluants organiques persistants, les gaz à effet de serre), soit en fonction du mode de propagation (par exemple la pollution atmosphérique transfrontière) ou enfin, en fonction des effets réversibles ou irréversibles qu'elle entraîne sur les êtres vivants ou les écosystèmes (par exemple les effets de bioaccumulation et de persistance).

S'agissant du groupe des produits chimiques et des déchets dangereux qui est à la base des questions posées dans la présente thèse, il est important de se demander ce que sont réellement les éléments qui le constituent. Si ces expressions apparaissent en elles-mêmes assez explicites à première vue, la réalité de ce qu'on peut y inclure va au-delà de la définition *stricto sensu* qu'on leur attribue. Cela étant, il convient avant tout d'apporter des précisions sur ce que l'on entend réellement par les expressions : « produits chimiques » ou « substances chimiques » et « déchets dangereux ». Ces expressions participent de la délimitation d'un secteur particulier de la réglementation du droit international de l'environnement. Étant donné la difficulté à définir les produits chimiques en général, l'ouvrage *Pharmaceutical patents in Europe* énonce l'idée suivante : " *the most precise way to define a chemical compound is by way of a structural*

---

<sup>7</sup> Olivier Mazaudoux, *Droit international public et droit international de l'environnement*, Presses Université de Limoges, 2008, à la p. 61.

<sup>8</sup> Maguelonne Déjeant-Pons et Marc Pallemarts, *Droits de l'homme et environnement : recueil d'instruments et autres textes internationaux concernant les droits individuels et collectifs en matière d'environnement dans le cadre international et européen*, Council of Europe, 2002, aux pp. 9-13.

<sup>9</sup> Jean-Noël Salomon, *Danger pollutions !*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2003, aux pp. 14, 38, 44, 56-59, 85 et 105.

*formula*"<sup>10</sup>. C'est ce qui est encore communément appelé "*Markush structure*"<sup>11</sup>, c'est-à-dire une façon de représenter un groupe de produits chimiques à l'aide d'une même structure chimique. Le dictionnaire de l'environnement en ligne définit quant à lui un produit chimique comme « une substance qui résulte soit de la transformation industrielle d'une ressource naturelle par un traitement chimique (...), soit d'une transformation naturelle »<sup>12</sup>, alors qu'une substance chimique est « un corps simple ayant une structure carbonée. Substance qui n'est ni un polymère ni un produit biotechnologique »<sup>13</sup>. L'on en déduit donc aisément qu'une substance chimique peut devenir un produit chimique selon un processus de transformation naturelle ou après une transformation opérée à l'aide de la technologie. D'après les données les plus récentes de l'OCDE, l'industrie des produits chimiques a représenté un total des ventes de 5 681 milliards de dollars US en 2017 et les estimations prévoient des ventes de l'ordre de 22 000 milliards US environ à l'horizon 2060<sup>14</sup>.

À côté de ces définitions, il faut rapprocher celle des déchets dangereux. Dans ce sens, *l'Agence de Protection de l'environnement* des États-Unis (EPA) avait défini les déchets chimiques (« *chemical waste* ») à partir des quatre critères que sont : l'inflammabilité, la corrosivité, la réactivité et la toxicité. Ainsi, tout déchet solide ou tout mélange de déchets qui présente au moins une de ces quatre caractéristiques est considéré comme entrant dans la catégorie des déchets chimiques que l'on qualifie encore de déchets dangereux<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Bengt Domeij, *Pharmaceutical Patents in Europe*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000 à la p. 68.

<sup>11</sup> R T Bottle et J F B Rowland, *Information Sources in Chemistry*, Walter de Gruyter, 2011 à la p. 82.

<sup>12</sup> Dictionnaire de l'environnement, « Produit chimique, la définition du Dico », RecyConsult (2010), en ligne : <[http://www.dictionnaire-environnement.com/produit\\_chimique\\_ID3962.html](http://www.dictionnaire-environnement.com/produit_chimique_ID3962.html)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>13</sup> Dictionnaire de l'environnement, « Substance chimique, la définition du Dico », RecyConsult (2010), en ligne : <[http://www.dictionnaire-environnement.com/substance\\_chimique\\_ID876.html](http://www.dictionnaire-environnement.com/substance_chimique_ID876.html)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>14</sup> OCDE, *Saving costs in chemical management: how the OECD ensures benefits to society*, OECD Publishing, 2019, à la p. 2.

<sup>15</sup> Palmark Mogens, « Types of chemical wastes » dans *Chemical Waste : Handling and Treatment*, Springer Science & Business Media, 2012, à la p. 55284. L'auteur reconnaît par ailleurs que la catégorisation d'un déchet comme dangereux n'est pas un exercice facile. Il ajoute : « *by considering the handling or disposal of the different types of chemical waste, it is necessary to define what is meant by a chemical waste in general terms. This is not*

Toutefois, face à la difficulté que présente cette méthode, d'autres modes de détermination ont vu le jour. Ceux-ci tiennent notamment compte, entre autres, des « catégories de sous-produits industriels qui ont subi des processus spécifiques (...), la technologie d'origine (telle que l'électrodéposition), les groupements génétiques (tels que les déchets huileux), et des listes spécifiques de déchets ou de types de déchets »<sup>16</sup> qui ont été classifiés comme dangereux dès le départ. La *Convention de Bâle* rassemble tous ces modes de définition des déchets en reprenant aussi bien les caractéristiques que les catégories préétablies<sup>17</sup>. Le PNUE préfère utiliser l'expression plus englobante de « substances chimiques », quand il veut désigner ce groupe, ce qui se justifie aisément, car en fin de compte, tant un produit chimique qu'un déchet dangereux sont composés de substances chimiques.

Dans la littérature scientifique et juridique, « substances chimiques » et « produits chimiques » sont deux expressions interchangeables. Nous allons donc utiliser les deux locutions tout au long de notre analyse. La distinction entre un produit chimique et un déchet dangereux est davantage indicatrice du stade de l'évolution du produit, soit en début ou en fin de vie. Ceci veut dire en clair que les produits chimiques et les déchets dangereux appartiennent tous au grand groupe des substances chimiques<sup>18</sup>.

---

*an easy task because of the difficulty in drawing a distinct line between materials which have no conceivable monetary value and other by-products of chemical processes which might be utilized for some useful purpose* ». Voir *Ibid.*

<sup>16</sup> Katherine N. Probst et Thomas C. Beierle, *The Evolution of Hazardous Waste Programs*, Routledge, 2014, à la p. 13 [Notre traduction].

<sup>17</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, adoptée le 22 mars 1989, entrée en vigueur le 5 mai 1992 ; R.T.N.U. 1673, p. 57 ; 28 I.L.M. 657, (ci-après « *Convention de Bâle* ») à l'article 1 alinéas 1 à 4, en ligne, <http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-f.pdf> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>18</sup> PNUE, « Gestion des produits chimiques et plastiques marins », dans *Notre planète (Revue du Programme des Nations Unies pour l'environnement)*, (avril 2011), aux pp. 10, 11, 13, 21, 33, en ligne, <https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/12521/retrieve> (dernière vérification le 30 juin 2019). Voir aussi ONU Environnement, « Aspect de la pollution-substances chimiques-pollution chimique », date non indiquée, en ligne, <http://www.unep.org/environmentassembly/fr/substances-chimiques> (dernière vérification le 30 juin 2019).

Bien plus, nous devons reconnaître que les produits chimiques sont à l'origine de nombreuses améliorations dans notre système de santé, nos conditions de vie quotidiennes ainsi que dans la production industrielle. Les importations et les utilisations qu'on en fait ont connu un certain renforcement ces derniers temps tant au niveau provincial et national<sup>19</sup> qu'au niveau international<sup>20</sup>. Il est même devenu très difficile d'envisager la vie moderne sans leur présence. Toutefois, un calcul fait par l'OMS en se basant sur l'année 2004 estimait que l'exposition aux produits chimiques avait engendré un fardeau de 4,9 millions de morts au cours de cette année de référence<sup>21</sup>. Les produits chimiques sont de tous ordres et rentrent dans la composition de beaucoup de matières courantes : pesticides, engrais, plastiques, pigments, encres, compléments alimentaires, détergents, etc.

Si les produits chimiques participent à l'amélioration de la qualité de vie, nous devons tout de même reconnaître que leur production, leur gestion et leur élimination posent de sérieuses questions en ce qui concerne la santé humaine et l'environnement. On peut à titre illustratif citer

---

<sup>19</sup> L'Institut de la statistique du Québec a signalé une augmentation de 2,5 % dans le secteur de la fabrication en novembre 2016. Cette hausse étant « attribuable tant au gain de 2,4 % enregistré dans le secteur de la fabrication de biens durables qu'à la hausse de 2,6 % observée dans le secteur de la fabrication de biens non durables. (...) 14 industries de la fabrication sur 19 affichent une hausse de leur production en novembre ». Voir, Institut de la statistique du Québec, « Hausse de l'activité économique en novembre 2016 », en ligne : <http://www.stat.gouv.qc.ca/salle-presse/communiqué/communiqué-presse-2017/fevrier/fev1723.html> (dernière vérification le 30 juin 2019). S'il en ressort au premier regard, une augmentation de l'activité économique, force est de constater que ce rapport mentionne la fabrication de produits chimiques comme un facteur y contribuant, d'où son intérêt dans notre recherche. Dans le même ordre d'idées, Statistique Canada affiche également une tendance haussière de la fabrication et de l'importation des produits chimiques. À titre illustratif, « En 2016, la production d'ammoniac anhydre (100 %) a atteint 5,0 millions de tonnes métriques, une hausse de 3,0 % par rapport à un an plus tôt. La production d'urée a augmenté de 7,8 % par rapport à 2015, s'établissant à 4,1 millions de tonnes métriques. La production de polyéthylène s'est chiffrée à 3,9 millions de tonnes, une augmentation de 5,8 % comparativement à 2015 ». Voir Statistique Canada, « Le Quotidien — Produits chimiques industriels et résines synthétiques, 2016 » (19 juillet 2017), en ligne : <<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/170719/dq170719f-fra.htm>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>20</sup> Au niveau international, l'OMC rapporte que « les exportations mondiales de combustibles ont augmenté plus que celles de tout autre groupe de produits entre 1995 et 2014 », soit de 7 % en 1995 à 17 % en 2014. Ils sont suivis par le groupe des produits pharmaceutiques (11 %), de celui des exportations des minerais et d'autres minéraux (10 %), les produits chimiques non pharmaceutiques (7 %), les produits alimentaires (6 %), enfin les matières premières et les textiles (4 %). Voir Organisation mondiale du commerce, *Statistiques du commerce international 2015*, Organisation mondiale du commerce, 2015, à la p. 29, en ligne, [https://www.wto.org/french/res\\_f/statis\\_f/its2015\\_f/its2015\\_f.pdf](https://www.wto.org/french/res_f/statis_f/its2015_f/its2015_f.pdf) (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>21</sup> UNEP, *Global Chemical Outlook: Towards Sound Management of Chemicals*, Elisabeth Kemf, GPS Publishing, 2013, à la p. 55.



la destruction de la couche d'ozone (même s'il semble que nous nous acheminons vers la résolution de ce problème), le réchauffement du climat global, la destruction des écosystèmes et bien évidemment des problèmes de santé majeurs au sein de la population mondiale.

Toutefois, il n'est pas inutile de relever au passage que, si les industries et les exploitations minières sont les premières sources de déchets dangereux, il n'en demeure pas moins vrai que les ménages, les laboratoires universitaires, les laboratoires de traitement dentaires, les pharmacies, les centres d'activités agricoles en constituent eux aussi, une source importante<sup>22</sup>. Les poubelles des ménages sont inondées de produits d'entretien, de piles, de médicaments, d'ampoules brisées, de vernis, de matériels électroménagers<sup>23</sup>. Ajoutés aux autres déchets organiques, ces objets composent des mélanges délicats<sup>24</sup>.

Les produits chimiques sont de plusieurs variétés et leurs effets sur la santé humaine et l'environnement donnent lieu à des conséquences diverses. C'est donc dire que chaque produit chimique présente son lot d'effets néfastes. Par conséquent, il est très vite apparu à la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement en 1992, la nécessité de les classer. C'est la raison pour laquelle le paragraphe 27 du chapitre 19 d'*Action 21* déclare sans ambiguïté qu'« on s'efforcera d'assurer qu'un système harmonisé mondialement de classification et d'étiquetage compatible, comportant notamment des fiches sur la sécurité et des symboles facilement compréhensibles, soit disponible (...) »<sup>25</sup>.

Le système harmonisé que l'on a conçu à cet effet a principalement entrepris de classer les produits dangereux en trois catégories selon les caractéristiques de danger qu'ils représentent. Nous y retrouvons la catégorie de produits présentant des dangers physiques. Tel est le cas des

---

<sup>22</sup> María Teresa Pérez Martín, *Que fait le village planétaire de ses déchets dangereux ? : la mise en œuvre de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, Bruxelles, Bruylant, 2001, à la p. 9.

<sup>23</sup> La situation est plus difficile dans les pays qui ne pratiquent pas la technique de tri des déchets à la source, c'est-à-dire une distinction entre les déchets recyclables et les autres déchets.

<sup>24</sup> OCDE, *Manuel d'application pour la gestion écologique des déchets*, Éditions OCDE, 2007, à la p. 13.

<sup>25</sup> Nations Unies, *Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH)*, Cinquième édition révisée (ST/SG/AC.10/30/Rev. 5), 2013, à la p. iii.

matières explosibles<sup>26</sup>, des gaz inflammables, des matières solides inflammables, des gaz comburants<sup>27</sup>, des matières auto réactives, etc. Une autre catégorie est constituée des produits présentant un danger pour la santé (corrosion cutanée, cancérogénicité, lésions oculaires, toxicité pour la reproduction, mutagénicité pour les cellules germinales<sup>28</sup>, etc.). Enfin la dernière catégorie de dangerosité qui menace directement l'environnement (danger pour le milieu aquatique, etc.). La création de ce système visait quatre objectifs bien distincts, à savoir, « améliorer la protection de la santé humaine et de l'environnement grâce à un système de communication des dangers facile à comprendre à l'échelle internationale »<sup>29</sup>. Il visait également à « fournir un cadre reconnu aux pays qui n'ont pas de système » pour les aider à « réduire la nécessité d'effectuer des essais et des évaluations des produits chimiques », et enfin à « faciliter le commerce international des produits chimiques dont les dangers ont été correctement évalués et identifiés à l'échelle internationale »<sup>30</sup>.

## **1- L'enjeu du financement dans la réglementation internationale des produits chimiques et des déchets dangereux**

La structuration du droit international de l'environnement présente plusieurs composantes intéressantes. Il s'agit avant tout de définir clairement le type de problème environnemental pour

---

<sup>26</sup> En physique, on utilise le terme « explosible » plutôt qu'« explosif » pour désigner une atmosphère dans laquelle il y a la présence d'un gaz explosif, sans que la proportion donne lieu à une probabilité élevée d'explosion. Le Système général harmonisé définit les matières et objets explosibles instables comme « ceux qui sont thermiquement instables ou trop sensibles pour les conditions normales de manipulation, de transport et d'utilisation, et qui nécessitent par conséquent des précautions particulières ». (Nations-Unies, *Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH)*, New York, Nations Unies, 2011, à la p. 52).

<sup>27</sup> Les gaz comburants fournissent de l'oxygène et par cette propriété, ils sont capables de « provoquer ou de favoriser la combustion d'autres matières plus que l'air seul ne pourrait le faire » (voir *Ibid.*, à la p. 67).

<sup>28</sup> La mutagénicité est une « catégorie de danger [qui] englobe essentiellement des substances chimiques capables d'induire des mutations transmissibles à la descendance dans les cellules germinales humaines ». Voir Nations Unies, *Système Général Harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH)*, Troisième Édition Révisée, ST/SG/AC.10/30/Rev.3, United Nations Publications, 2009, à la p. 171.

<sup>29</sup> Nations Unies, *Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH)*, *supra* note 25, à la p. 3.

<sup>30</sup> *Ibid.*

lequel le texte de la Convention est rédigé. Dans le secteur qui nous intéresse, il existe plusieurs problèmes, entendu qu'il y a quatre Conventions impliquées. Une fois les problèmes définis, il est souvent question d'établir le régime juridique applicable pour y faire face efficacement. La prochaine étape consiste à réfléchir aux moyens de rendre la Convention opérationnelle, c'est-à-dire de lui donner concrètement les organes de fonctionnement. En d'autres termes, il faut réfléchir sur les moyens de mise en œuvre de la Convention. C'est à ce stade que se pose en général la question de financement, notamment le choix du ou des mécanismes de financement. La dernière partie de la Convention s'attaque en général au régime applicable pour la résolution du contentieux né de la Convention. Avant toute chose, établissons la place réelle du financement en droit international de l'environnement en général et l'importance de la gestion des produits chimiques et des déchets dangereux.

#### **a- L'importance de l'aide financière en droit international de l'environnement**

Le financement occupe une place prépondérante dans les initiatives environnementales. Toutefois, financer l'environnement sur le plan international est un peu plus complexe que sur le plan interne. Sur le plan interne il n'existe que le seul gouvernement au pouvoir et selon la forme de l'État, il peut arriver qu'il y ait une conjonction d'efforts entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs provinciaux et locaux. C'est le cas du Canada et des autres États qui présentent une structure pyramidale du pouvoir. Dans ce contexte, le budget voté par l'organe compétent attribue directement les montants nécessaires au fonctionnement du ministère chargé des questions environnementales.

Le droit international de l'environnement, tout comme le droit international public repose surtout sur la coopération internationale. La qualité de celle-ci influence grandement les résultats. Toutefois, il y a un lien entre le financement international et le cadre juridique existant. Aussi, il arrive régulièrement qu'une collaboration entre les États soit mieux gérée une fois qu'un cadre juridique international est mis en place. L'on en déduit donc qu'il y a nécessairement une relation de cause à effet entre la formulation d'un régime juridique international et la mise en œuvre des mesures environnementales internationales sur le plan interne. Les résultats d'une étude réalisée pendant dix ans par la Commission économique pour

l'Europe dans les pays en transition soutiennent cette affirmation. Au terme de cette recherche, trois principaux avantages avaient été mis en exergue. D'abord, la participation des pays à des accords internationaux en matière d'environnement renforce la capacité institutionnelle de ces derniers. Ensuite, « leur cadre législatif peut être renforcé par la ratification des conventions internationales dans le domaine de l'environnement »<sup>31</sup>. Enfin, « l'aide financière et technique internationale peut accélérer la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement »<sup>32</sup>.

Il en ressort aussi que le cadre institutionnel international donne plus de visibilité auprès des acteurs internationaux, leur permettant entre autres d'« attirer les capitaux internationaux supplémentaires pour accélérer la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement parce qu'ils ne peuvent trouver des ressources financières à cet effet dans le budget de l'État et que peu d'investisseurs privés s'intéressent à ce secteur »<sup>33</sup>.

Au-delà de ces considérations pratiques relatives aux effets de l'instauration d'un cadre juridique international pour la résolution des questions transnationales, force est de constater que les choses ne sont en général pas aussi simples. Quand on observe les relations internationales, du moins depuis le début du XXe siècle, on constate très distinctement des « différences [...] entre les perceptions et les cadres conceptuels des pays riches et des pays en développement »<sup>34</sup>. Il est régulièrement question de la demande portée par les pays en développement (PED) de redéfinir l'équilibre économique. Ces derniers demandent fréquemment des financements et des aides qui leur permettraient de rattraper le retard économique, et par voie de conséquences, une meilleure protection de l'environnement. Avec la montée constante des inquiétudes résultant de l'observation par les scientifiques d'une dégradation avérée des écosystèmes, l'environnement est devenu le nouveau champ vers lequel se transposent ces revendications. Le secteur des produits chimiques n'échappe pas à cette

---

<sup>31</sup> Commission Économique pour l'Europe, *Politique de l'environnement dans les pays en transition: 10 années d'études de performance environnementale dans le cadre de la CEE*, United Nations Publications, 2003 à la p. 85.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> La Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2010 : Développement et changement climatique*, Pearson Education France, 2010 à la p. 235.

réalité. C'est la raison pour laquelle, nous allons à présent exposer le contexte qui prévaut dans ce domaine.

## **b- Le rôle du financement et l'assistance technique dans les conventions relatives aux produits chimiques et les déchets dangereux**

À la différence de la plupart des autres domaines du droit international tels que les changements climatiques, la protection des espèces en voie de disparition, la protection des forêts, la lutte contre la désertification, etc., le système mis en place pour gérer les substances chimiques et les déchets dangereux n'est pas homogène. Sa construction s'est faite et continue de se faire par drainage, c'est-à-dire que les normes sont érigées à partir de plusieurs instruments juridiques transversaux. C'est en analysant minutieusement chacun de ces instruments qu'on parvient à déterminer le rôle du financement. Ce secteur de l'environnement étant régi par plusieurs conventions, la gestion de chacun des sous-éléments présente ses propres difficultés de financement.

Pour clairement expliquer la place des aspects financiers dans ce domaine, nous devons donner une vue d'ensemble de la structure juridique qui prévaut. Pour commencer, notons que le système est dorénavant composé de quatre conventions indépendantes. C'est notamment le cas depuis que la *Convention de Minamata sur le mercure* est entrée en vigueur. Mises ensemble, elles visent à couvrir tout le cycle de vie des substances chimiques (nous allons longuement y revenir au chapitre premier).

Sur le point spécifique du financement, la *Convention de Bâle*, en son article 14 dispose clairement que « les Parties conviennent de créer, en fonction des besoins particuliers de différentes régions et sous-régions, des centres régionaux ou sous-régionaux de formation et de transfert de technologie pour la gestion des déchets dangereux et d'autres déchets et la réduction de leur production. Les Parties décideront de l'institution de mécanismes appropriés de

financement de caractère volontaire »<sup>35</sup>. Sur la même question, la *Convention de Stockholm*, en son article 13, précise que « chaque Partie s'engage à fournir, dans la mesure de ses moyens, un appui et des incitations d'ordre financier au titre des activités nationales qui visent à la réalisation de l'objectif de la présente Convention, conformément à ses plans, priorités et programmes nationaux »<sup>36</sup>. En ce qui concerne l'aide financière que les pays riches peuvent apporter aux PED, l'alinéa 2 du même article ajoute : « les pays développés Parties fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour permettre aux Parties qui sont des pays en développement ou à économie en transition de couvrir la totalité des surcoûts convenus de l'application des mesures leur permettant de s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention (...). D'autres Parties peuvent également, à titre volontaire et dans la mesure de leurs moyens, fournir de telles ressources financières. Les contributions d'autres sources devraient également être encouragées »<sup>37</sup>.

Les deux autres Conventions vont également dans le même sens quand elles abordent le point sur les questions financières. La *Convention de Minamata* sur le mercure précise en son article 13, alinéa 1 qu'il revient à chaque Partie « à fournir, dans la mesure de ses moyens et conformément à ses politiques, priorités, plans et programmes nationaux, des ressources pour les activités nationales prévues aux fins de la mise en œuvre de la présente Convention. Ces ressources peuvent inclure des financements nationaux dans le cadre de politiques, stratégies de développement et budgets nationaux pertinents, des financements bilatéraux et multilatéraux, ainsi que la participation du secteur privé »<sup>38</sup>. L'alinéa 3 encourage également le recours aux «

---

<sup>35</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, adoptée, *supra* note 17, à l'article 14.

<sup>36</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, adoptée le 22 mai 2001, entrée en vigueur le 17 mai 2004, R.T.N.U. 2256, p. 119; 40 I.L.M. 532, (ci-après « *Convention de Stockholm* »), article 13, alinéa 1, en ligne : [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-15&chapter=27&lang=fr](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-15&chapter=27&lang=fr).

<sup>37</sup> *Ibid*, à l'article 13, alinéa 2.

<sup>38</sup> *Convention de Minamata sur le mercure*, adoptée le 10 octobre 2013 à Kumamoto (Japon), entrée en vigueur le 16 août 2017, 55 I.L.M 582, (ci-après « *Convention de Minamata* » ou « *Convention sur le mercure* ») en ligne : [http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/conventionText/Minamata%20Convention%20on%20Mercury\\_f.pdf](http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/conventionText/Minamata%20Convention%20on%20Mercury_f.pdf) (dernière vérification le 30 juin 2019).

sources multilatérales, régionales et bilatérales d'assistance dans les domaines financier et technique et dans ceux du renforcement des capacités et du transfert de technologies »<sup>39</sup> pour aider les PED à remplir leurs obligations.

La *Convention de Rotterdam* qui porte essentiellement sur la mise sur pied d'une procédure commune en matière d'importation de produits chimiques et de pesticides dangereux avait elle aussi insisté sur la nécessité de pourvoir une assistance aux pays qui ne disposent pas de capacités requises pour le contrôle d'un tel flux. À ce sujet, elle prévoyait quand même que ce serait de la responsabilité de chaque État de prendre « les mesures qui pourraient être nécessaires pour se doter d'infrastructures et d'institutions nationales ou les renforcer afin d'appliquer efficacement la (...) Convention »<sup>40</sup>.

Chaque État est responsable au premier chef de la mise en œuvre des conventions internationales qu'il a ratifiées. De même, l'assistance technique serait également accordée sur une base volontaire tributaire des relations entre le pays en développement qui en fait la demande et le pays développé sollicité. Dans ce sens, et à titre d'exemple, l'article 12 alinéa 3 de la Convention de Stockholm déclare explicitement que « l'assistance technique devant être fournie par les pays développés Parties, et d'autres Parties dans la mesure de leurs moyens, comprend, selon qu'il convient et comme convenu d'un commun accord, la fourniture d'une assistance technique pour le renforcement des capacités aux fins d'exécution des obligations au titre de la Convention »<sup>41</sup>.

De ce qui précède, il ressort clairement que la plupart des conventions mentionnées ci-dessus reconnaissent qu'il est nécessaire d'apporter une assistance aux PED parce qu'ils présentent des besoins particuliers dans le domaine relatif à la mise sur pied des infrastructures. Il est aussi

---

<sup>39</sup> *Ibid*, à l'article 13, alinéa 3.

<sup>40</sup> *Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international*, adoptée le 10 septembre 1998, entrée en vigueur le 24 février 2004, R.T.N.U. 2244 p. 337; 38 I.L.M. 1, (ci-après « *Convention de Rotterdam* »), article 15, en ligne : <<http://www.un.org/french/millenaire/law/rotterdam.htm>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>41</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, *supra* note 36, article 12, alinéa 3.

reconnu que cette coopération serait étendue à la fourniture de programmes de formation au bénéfice des pays les moins avancés ainsi qu'aux PED<sup>42</sup>.

## **2- Point de départ de la recherche : l'inefficacité de la réglementation dans le secteur des déchets dangereux quant aux aspects relatifs au financement**

Pour véritablement démontrer qu'il y a un déphasage entre le fait que les États reconnaissent le rôle central du financement dans la réalisation des objectifs environnementaux et les financements réellement octroyés en aval, nous allons prendre quelques chiffres. Nous allons procéder par l'étude des financements dégagés par les pays donateurs au cours de la période 2013-2017 pour le financement du Secrétariat de chacune des conventions ainsi que pour l'assistance technique accordée aux pays les moins avancés et aux PED. Toutefois, il convient au préalable d'identifier le véritable régime juridique en vigueur en matière de gestion des produits chimiques.

### **a- Identification du régime réel de financement**

L'analyse de l'action internationale dans le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux nous conduit vers deux pôles importants. D'une part, on a le canevas de l'Approche stratégique et de l'autre, un corps composé d'un ensemble de Conventions internationales qui sont réellement des instruments juridiques à caractère contraignant sur lesquels est assis un système de gestion véritable. Le premier est essentiellement chapeauté par le PNUE, le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique et le Programme interorganisations pour la gestion rationnelle des produits chimiques. Il a poussé à l'adoption d'un cadre stratégique pour une

---

<sup>42</sup> *Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international, supra note 40, à l'article 16.*



meilleure gestion des produits chimiques. Sa base de travail est constituée d'une Déclaration de haut niveau, d'une politique globale et d'un plan d'action mondial. Il présente l'avantage de paramétrer un cadre politique global, avec des incitations et des recommandations fortes<sup>43</sup>.

Le deuxième par contre est effectivement un ensemble de Conventions mises en place et appliquées pour gérer les substances chimiques. Ce deuxième arsenal a plus d'intérêt pour le juriste, car c'est lui qui constitue le régime réel à étudier. Il représente le droit positif en vigueur. C'est dans ce dernier qu'on retrouve un système de financement tangible. Par conséquent, nous ne pouvons pas raisonnablement bâtir une étude sérieuse et complète impliquant des aspects financiers en nous basant uniquement sur l'Approche stratégique. Une telle approche ne manquerait pas d'intérêt, mais il nous faut aller plus en profondeur et analyser le véritable fonctionnement de cette partie essentielle du système, à savoir la toile de Conventions sous-jacente. Ce n'est qu'au bout de cet exercice que nous découvrons des problèmes de financement importants. Nous en énoncerons quelques-uns dans l'exposé des chiffres qui suit.

## **b- Quelques chiffres révélateurs des problèmes de financement**

Pour montrer la réalité des problèmes de financement à la base de notre réflexion, il nous plaira de nous référer à deux niveaux de gestion. La raison qui explique ce choix est tout simplement la présence de deux budgets aux finalités différentes. Le premier est alloué pour le fonctionnement des organes de gestion de la Convention et il est par conséquent attribué pour le fonctionnement du Secrétariat. Le deuxième cependant est un fonds qui sert effectivement au financement de la formation et/ou de l'assistance technique prévue pour le soutien des pays présentant des besoins, notamment les PED. Ce dernier est attribué pour le bon fonctionnement des centres régionaux et sous régionaux. Le premier fonds est appelé « Fonds d'affectation » ou « *Trust Fund* » et le deuxième est le « Fonds d'affectation spécial volontaire » ou « *Technical Cooperation Trust Fund* » en anglais.

---

<sup>43</sup> Pour des explications plus détaillées sur l'Approche stratégique, voir le site internet : *Strategic approach to international chemicals management*, en ligne, <http://www.saicm.org/>.

S'agissant des montants d'argent alloués sur la base des contributions volontaires des États et des autres institutions internationales intéressées, voici quelques exemples de rapports financiers publiés au cours de ces cinq dernières années par le Fonds d'affectation de la *Convention de Bâle*. En effet, en 2013 les prévisions des contributions se chiffraient à 4 440 292 USD. Un montant total de 4 050 668 USD avait été versé au titre de contributions par les États<sup>44</sup>. Le montant d'argent manquant a été collecté au cours des années suivantes sous la forme d'arriérées. En 2014, le Secrétariat avait enregistré les promesses de contributions de 4 872 248 USD. Au décompte final, 4 429 906 USD avaient été collectés pour le compte de cette année, auxquels il faut ajouter 508 583 USD collectés au compte des arriérés de 2013<sup>45</sup> (le budget du Secrétariat était excédentaire de 890 839 USD cette année-là). En 2015, des contributions de 4 838 119 USD étaient attendues, 4 215 867 USD avaient été collectés ainsi que des arriérés de 359 928 USD<sup>46</sup> en compensation des sommes non versées au cours des années précédentes. Sur les 4 777 854 USD attendus en 2016, 4 054 770 USD avaient été effectivement versés, ainsi que 309 400 USD au titre d'arriérés de 2015<sup>47</sup>. Enfin, l'année 2017 avait connu des rentrées de 4 377 810 USD sur les 4 601 990 USD qui étaient effectivement attendues. À ce montant

---

<sup>44</sup> Secretary of the Basel Convention, *Trust Fund for the Basel Convention on the control of transboundary Movements of hazardous waste and their disposal*

-*Status of contributions as at 31 December 2013*, décembre 2013 à la p 3, en ligne :

<[http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund\(BC\)/ContributionsStatus/2013/tabid/3190/ctl/Download/mid/9996/Default.aspx?id=9&ObjID=9925](http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund(BC)/ContributionsStatus/2013/tabid/3190/ctl/Download/mid/9996/Default.aspx?id=9&ObjID=9925)> (dernière vérification 30 juin 2019).

<sup>45</sup> Secretary of the Basel Convention, *Trust Fund for the Basel Convention on the control of transboundary Movements of hazardous waste and their disposal*

-*Status of contributions as at 31 December 2014*, décembre 2014 à la p. 3, en ligne :

<[http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund\(BC\)/ContributionsStatus/2014/tabid/3787/ctl/Download/mid/11890/Default.aspx?id=7&ObjID=11609](http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund(BC)/ContributionsStatus/2014/tabid/3787/ctl/Download/mid/11890/Default.aspx?id=7&ObjID=11609)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>46</sup> Secretary of the Basel Convention, *Trust Fund for the Basel Convention on the control of transboundary Movements of hazardous waste and their disposal* -*Status of contributions as at 31 December 2015*, décembre 2015 à la p 3, en ligne:

<[http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund\(BC\)/ContributionsStatus/2015/tabid/4354/ctl/Download/mid/13396/Default.aspx?id=8&ObjID=14603](http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund(BC)/ContributionsStatus/2015/tabid/4354/ctl/Download/mid/13396/Default.aspx?id=8&ObjID=14603)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>47</sup> Secretary of the Basel Convention, *Trust Fund for the Basel Convention on the control of transboundary Movements of hazardous waste and their disposal* -*Status of contributions as at 31 December 2016*, décembre 2016 à la p 3, en ligne:

<[http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund\(BC\)/ContributionsStatus/2016/tabid/5021/ctl/Download/mid/14959/Default.aspx?id=11&ObjID=16137](http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund(BC)/ContributionsStatus/2016/tabid/5021/ctl/Download/mid/14959/Default.aspx?id=11&ObjID=16137)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

s'ajoutent des arriérés collectés au titre de versement pour les années antérieures de 838 788 USD<sup>48</sup>.

En ce qui concerne les contributions versées dans le Fonds d'affectation spécial volontaire au cours de la même période, les chiffres ne sont guère reluisants. En 2013, la somme de 2 396 658 USD avait été versée par les quelques États qui avaient contribué à ce fonds cette année-là<sup>49</sup>. En 2014 les contributions se sont montées à 1 779 527 USD<sup>50</sup>. De plus, au 31 décembre 2015, le total des contributions se chiffrait à 916 289 USD auxquels il faut ajouter des versements à titre d'arriérés de 230 623 pour le compte des années antérieures<sup>51</sup>. En 2016, le Fonds enregistrait des rentrées de 1 009 345 USD et des arriérés de 84 477 USD<sup>52</sup>. Enfin, en 2017, des

---

<sup>48</sup> Secretary of the Basel Convention, *Trust Fund for the Basel Convention on the control of transboundary Movements of hazardous waste and their disposal -Status of contributions as at 31 December 2017*, décembre 2017 à la p 3, en ligne:

<[http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund\(BC\)/ContributionsStatus/2017/tabid/5548/ctl/Download/mid/16680/Default.aspx?id=11&ObjID=18981](http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund(BC)/ContributionsStatus/2017/tabid/5548/ctl/Download/mid/16680/Default.aspx?id=11&ObjID=18981)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>49</sup> Secretary of the Basel Convention, *Basel Convention Trust Fund to Assist Developing Countries and other Countries in Need of Technical Assistance (BD)- Status of contributions as at 31 December 2013*, 31 décembre 2013 à la p 1, en ligne:

<[http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TechnicalCooperationTrustFund\(BD\)/ContributionsStatus/2013/tabid/3189/ctl/Download/mid/9995/Default.aspx?id=9&ObjID=9926](http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TechnicalCooperationTrustFund(BD)/ContributionsStatus/2013/tabid/3189/ctl/Download/mid/9995/Default.aspx?id=9&ObjID=9926)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>50</sup> Secretary of the Basel Convention, *Basel Convention Trust Fund to Assist Developing Countries and other Countries in Need of Technical Assistance (BD)- Status of contributions as at 31 December 2014*, 31 décembre 2014 à la p 1, en ligne:

<[http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TechnicalCooperationTrustFund\(BD\)/ContributionsStatus/2014/tabid/3788/ctl/Download/mid/11889/Default.aspx?id=7&ObjID=11610](http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TechnicalCooperationTrustFund(BD)/ContributionsStatus/2014/tabid/3788/ctl/Download/mid/11889/Default.aspx?id=7&ObjID=11610)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>51</sup> Secretary of the Basel Convention, *Basel Convention Trust Fund to Assist Developing Countries and other Countries in Need of Technical Assistance (BD)- Status of contributions as at 31 December 2015*, 31 décembre 2015 à la p 1, en ligne:

<[http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TechnicalCooperationTrustFund\(BD\)/ContributionsStatus/2015/tabid/4355/ctl/Download/mid/13397/Default.aspx?id=7&ObjID=14606](http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TechnicalCooperationTrustFund(BD)/ContributionsStatus/2015/tabid/4355/ctl/Download/mid/13397/Default.aspx?id=7&ObjID=14606)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>52</sup> Secretary of the Basel Convention, *Basel Convention Trust Fund to Assist Developing Countries and other Countries in Need of Technical Assistance (BD)- Status of contributions as at 31 December 2016*, 31 décembre 2016 à la p 1, en ligne:

<[http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TechnicalCooperationTrustFund\(BD\)/ContributionsStatus/2016/tabid/5022/ctl/Download/mid/14960/Default.aspx?id=7&ObjID=16138](http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TechnicalCooperationTrustFund(BD)/ContributionsStatus/2016/tabid/5022/ctl/Download/mid/14960/Default.aspx?id=7&ObjID=16138)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

contributions de 928 467 USD avaient été collectées ainsi que 113 000 USD comme arriérées de versement pour les années antérieures<sup>53</sup>.

En observant attentivement ces chiffres, on se rend tout de suite compte que les montants versés représentent environ un quart des contributions versées pour le fonctionnement du Secrétariat, qui par ailleurs ne se compose que de quelques fonctionnaires. On remarque aussi que le nombre de pays contributeurs est peu élevé.

La situation présentée ci-dessus ne concerne que la seule *Convention de Bâle*. Étant donné que le groupe des produits chimiques se compose de plusieurs conventions, il nous paraît normal de porter la même analyse sur les autres pour vérifier si ces tendances se poursuivent dans les autres instruments juridiques du groupe, auquel cas cela ressortira la globalité du problème. Présentons donc les contributions reçues par le Fonds d'affectation de la *Convention de Rotterdam* au cours des cinq dernières années. En 2013, le Fonds a recueilli des contributions de 2 043 216 USD auxquels il faut ajouter 2 758 282 USD au titre de contributions des deux pays hôtes (l'Italie et la Suisse)<sup>54</sup>. En 2014, ce montant s'était élevé à 2 138 506 USD et également 1 603 758 USD en provenance de l'Italie et de la Suisse (pays hôtes)<sup>55</sup>. En 2015, c'est la somme de 2 050 926 USD qui fut collectée, à laquelle on doit ajouter 1 327 200 USD en provenance des deux pays

---

<sup>53</sup> Secretary of the Basel Convention, *Basel Convention Trust Fund to Assist Developing Countries and other Countries in Need of Technical Assistance (BD)- Status of contributions as at 31 December 2017*, 31 décembre 2017 à la p 1, en ligne:

<[http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TechnicalCooperationTrustFund\(BD\)/ContributionsStatus/2017/tabid/5549/ctl/Download/mid/16681/Default.aspx?id=10&ObjID=18982](http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TechnicalCooperationTrustFund(BD)/ContributionsStatus/2017/tabid/5549/ctl/Download/mid/16681/Default.aspx?id=10&ObjID=18982)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>54</sup> Secrétariat de la Convention de Rotterdam, *Fonds d'affectation pour la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable pour certains produits chimiques et pesticides dangereux dans le commerce international-État des contributions au 31 décembre 2013*, 31 décembre 2013 à la p 1, en ligne : <<http://www.pic.int/LaConvention/Financesetdubudget/Fondsd'affections/2013Fondsd'affections/tabid/3177/ctl/Download/mid/12733/language/fr-CH/Default.aspx?id=11&ObjID=40158>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>55</sup> Secrétariat de la Convention de Rotterdam, *Fonds d'affectation pour la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable pour certains produits chimiques et pesticides dangereux dans le commerce international-État des contributions au 31 décembre 2014*, 31 décembre 2014 à la p 1, en ligne : <<http://www.pic.int/LaConvention/Financesetdubudget/Fondsd'affections/2014Fondsd'affections/tabid/3764/ctl/Download/mid/12732/language/fr-CH/Default.aspx?id=8&ObjID=41002>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

hôtes<sup>56</sup>. Les montants reçus en 2016 se sont élevés à 2 207 890 USD en plus des 1 349 760 USD reçus des deux pays hôtes<sup>57</sup>. Enfin, en 2017 les contributions se sont élevées à 2 277 059 USD, majorées de la contribution des deux pays hôtes qui avait été de 1 200 000 USD<sup>58</sup>.

En ce qui concerne le Fonds d'affectation spéciale volontaire associé à la même Convention, les contributions se sont accumulées de la manière suivante : 1 684 124 USD en 2013<sup>59</sup>, 827 616

---

<sup>56</sup> Secrétariat de la Convention de Rotterdam, *Fonds d'affectation pour la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable pour certains produits chimiques et pesticides dangereux dans le commerce international-État des contributions au 31 décembre 2015*, 31 décembre 2015 à la p 1, en ligne : <<http://www.pic.int/LaConvention/Financesetdubudget/Fondsd'affectations/2015Fondsd'affectations/tabid/4323/ctl/Download/mid/13312/language/fr-CH/Default.aspx?id=8&ObjID=43013>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>57</sup> Secrétariat de la Convention de Rotterdam, *Fonds d'affectation pour la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable pour certains produits chimiques et pesticides dangereux dans le commerce international-État des contributions au 31 décembre 2016*, 31 décembre 2016 à la p 1, en ligne : <<http://www.pic.int/LaConvention/Financesetdubudget/Fondsd'affectations/2016Fondsd'affectations/tabid/5024/ctl/Download/mid/14967/language/fr-CH/Default.aspx?id=11&ObjID=44191>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>58</sup> Secretary of the Basel Convention, *Trust Fund for the Basel Convention on the control of transboundary Movements of hazardous waste and their disposal -Status of contributions as at 31 December 2017*, *supra* note 48 à la p 1.

<sup>59</sup> Secrétariat de la Convention de Rotterdam, *Fonds d'affectation spéciale volontaire pour la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de certains produits chimiques et pesticides dangereux dans le commerce international-État des contributions au 31 décembre 2013*, 31 décembre 2013 à la p 1, en ligne : <<http://www.pic.int/LaConvention/Financesetdubudget/Fondsd'affectationspécialevolontaire/2013Fondsd'affectationspécialevolontaire/tabid/2990/ctl/Download/mid/12736/language/fr-CH/Default.aspx?id=11&ObjID=40159>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

USD en 2014<sup>60</sup>, 689 376 USD en 2015<sup>61</sup>, 951 816 USD en 2016<sup>62</sup> et enfin 403 823 USD en 2017<sup>63</sup>. L'on remarque aussi que ce sont les mêmes contributeurs qui reviennent sur la liste. On peut aussi souligner une diminution très visible des montants des contributions au fil du temps.

Les chiffres des contributions aux deux fonds de la *Convention de Stockholm* sont tout aussi révélateurs. Ainsi, le Fonds d'affectation avait enregistré des contributions de la manière suivante au cours des cinq années de notre période de référence : 4 154 693 USD en 2013<sup>64</sup>;

---

<sup>60</sup> Secrétariat de la Convention de Rotterdam, *Fonds d'affectation spéciale volontaire pour la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de certains produits chimiques et pesticides dangereux dans le commerce international-État des contributions au 31 décembre 2014*, 31 décembre 2014 à la p 1, en ligne:

<<http://www.pic.int/LaConvention/Financesetdubudget/Fondsdaffectationspécialevolontaire/2014Fondsdaffectationspécialevolontaire/tabid/3767/ctl/Download/mid/12735/language/fr-CH/Default.aspx?id=8&ObjID=41001>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>61</sup> Secrétariat de la Convention de Rotterdam, *Fonds d'affectation spéciale volontaire pour la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de certains produits chimiques et pesticides dangereux dans le commerce international-État des contributions au 31 décembre 2015*, 31 décembre 2015 à la p 1, en ligne:

<<http://www.pic.int/LaConvention/Financesetdubudget/Fondsdaffectationspécialevolontaire/2015Fondsdaffectationspécialevolontaire/tabid/4351/ctl/Download/mid/13394/language/fr-CH/Default.aspx?id=7&ObjID=43016>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>62</sup> Secrétariat de la Convention de Rotterdam, *Fonds d'affectation spéciale volontaire pour la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de certains produits chimiques et pesticides dangereux dans le commerce international-État des contributions au 31 décembre 2016*, 31 décembre 2016 à la p 1, en ligne:

<<http://chm.pops.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund/2016TrustFund/tabid/5020/ctl/Download/mid/14958/Default.aspx?id=11&ObjID=23349>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>63</sup> Secrétariat de la Convention de Rotterdam, *Fonds d'affectation spéciale volontaire pour la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de certains produits chimiques et pesticides dangereux dans le commerce international-État des contributions au 31 décembre 2017*, 31 décembre 2017 à la p 1, en ligne:

<<http://www.pic.int/LaConvention/Financesetdubudget/Fondsdaffectationspécialevolontaire/2017Fondsdaffectationspécialevolontaire/tabid/5556/ctl/Download/mid/16689/language/fr-CH/Default.aspx?id=10&ObjID=45593>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>64</sup> Secretariat of the Stockholm Convention, *Trust Fund for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants-Status of contributions as at 31 December 2013*, décembre 2013 à la p 1, en ligne : <<http://www.pops.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund/2013TrustFund/tabid/3179/ctl/Download/mid/9982/Default.aspx?id=11&ObjID=17934>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

4 268 408 USD en 2014<sup>65</sup>; 3 712 084 USD en 2015<sup>66</sup>, 4 424 496 USD en 2016<sup>67</sup> et enfin, 4 324 478 USD en 2017<sup>68</sup>.

De même, le Fonds d'affectation spécial volontaire de la même Convention avait quant à lui connu une fréquence des contributions de la manière suivante : 3 131 383 USD pour l'année 2013<sup>69</sup>; 2 452 850 USD pour le compte de l'année 2014<sup>70</sup>; 1 819 979 USD en 2015<sup>71</sup>; 4 544 587 USD en 2016<sup>72</sup> et 1 332 414 USD en 2017<sup>73</sup>. Une fois de plus il ressort clairement que les

---

<sup>65</sup> Secretariat of the Stockholm Convention, *Trust Fund for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants-Status of contributions as at 31 December 2014*, décembre 2014 à la p 1, en ligne : <<http://www.pops.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund/2014TrustFund/tabid/3769/ctl/Download/mid/11838/Default.aspx?id=8&ObjID=19121>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>66</sup> Secretariat of the Stockholm Convention, *Trust Fund for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants-Status of contributions as at 31 December 2015*, décembre 2015 à la p 1, en ligne : <<http://chm.pops.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund/2015TrustFund/tabid/4320/ctl/Download/mid/13304/Default.aspx?id=8&ObjID=22064>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>67</sup> Secretariat of the Stockholm Convention, *Trust Fund for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants-Status of contributions as at 31 December 2016*, décembre 2016 à la p 1, en ligne : <<http://chm.pops.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund/2016TrustFund/tabid/5020/ctl/Download/mid/14958/Default.aspx?id=11&ObjID=23349>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>68</sup> Secretariat of the Stockholm Convention, *Trust Fund for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants-Status of contributions as at 31 December 2017*, décembre 2017 à la p 1, en ligne : <<http://www.pops.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund/2017TrustFund/tabid/5550/ctl/Download/mid/16682/Default.aspx?id=11&ObjID=25027>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>69</sup> Secretariat of the Stockholm Convention, *Special Voluntary Trust Fund for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants- Status of contributions as at 31 December 2013*, décembre 2013 à la p 1, en ligne : <<http://www.pops.int/TheConvention/FinanceBudget/SpecialVoluntaryTrustFund/2013SpecialVoluntaryTrust/tabid/3180/ctl/Download/mid/9983/Default.aspx?id=11&ObjID=17935>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>70</sup> Secretariat of the Stockholm Convention, *Special Voluntary Trust Fund for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants- Status of contributions as at 31 December 2014*, décembre 2014 à la p 1, en ligne : <<http://chm.pops.int/TheConvention/FinanceBudget/SpecialVoluntaryTrustFund/2014SpecialVoluntaryTrust/tabid/3770/ctl/Download/mid/11839/Default.aspx?id=8&ObjID=19120>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>71</sup> Secretariat of the Stockholm Convention, *Special Voluntary Trust Fund for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants- Status of contributions as at 31 December 2015*, décembre 2015 à la p 1, en ligne : <<http://www.pops.int/TheConvention/FinanceBudget/SpecialVoluntaryTrustFund/2015SpecialVoluntaryTrust/tabid/4321/ctl/Download/mid/13309/Default.aspx?id=7&ObjID=22067>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>72</sup> Secretariat of the Stockholm Convention, *Special Voluntary Trust Fund for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants- Status of contributions as at 31 December 2016*, décembre 2016 à la p 1, en ligne : <<http://www.pops.int/TheConvention/FinanceBudget/SpecialVoluntaryTrustFund/2016SpecialVoluntaryTrust/tabid/5019/ctl/Download/mid/14957/Default.aspx?id=7&ObjID=23350>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>73</sup> Secretariat of the Stockholm Convention, *Special Voluntary Trust Fund for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants- Status of contributions as at 31 December 2017*, décembre 2017 à la p 1, en ligne :

revenus accordés au fonctionnement du Secrétariat sont généralement au-dessus de ceux réellement dépensés pour l'assistance à apporter aux PED et aux autres pays en transition qui en ont réellement besoin.

D'un autre côté, la plupart des Conventions dépendent également du financement qu'elles reçoivent en provenance du mécanisme de financement adopté, compte non tenu du financement interne. Pour les quatre Conventions régissant le secteur qui nous intéresse, c'est le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) qui a été retenu. « En 2010 le FEM et ses Entités d'exécution ont réussi à mobiliser des ressources d'un montant supérieur à un milliard de dollars en vue de l'élimination de 29 000 tonnes de PDO (potentiel de destruction de l'ozone) dans les pays en transition, et de l'élimination sans danger de plus de 200 000 tonnes de POP dans les pays en développement et en transition ». <sup>74</sup> Malgré ces chiffres impressionnants, il n'en demeure pas moins vrai qu'en considérant les choses dans leur globalité, on se rend vite compte que les financements de projets sont limités. Cette insuffisance est encore plus perceptible quand on considère le nombre et la portée des projets.

En mettant en parallèle les problèmes de plus en plus récurrents et les plaintes des PED avec les financements réellement perçus ainsi que leur utilisation, on se rend compte de la réalité du problème. Il convient donc à ce stade de bien énoncer ces problèmes et de rechercher une méthodologie convenable pour mener notre réflexion.

### **3- Problématique et méthodologie de la recherche**

Constater les limites dans la mise en œuvre de la réglementation appelle automatiquement le chercheur à rechercher les irrégularités de fonctionnement dans le système. C'est pour cela que

---

<<http://chm.pops.int/TheConvention/FinanceBudget/SpecialVoluntaryTrustFund/2017SpecialVoluntaryTrust/tabid/5551/ctl/Download/mid/16683/Default.aspx?id=10&ObjID=25028>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>74</sup> Fonds pour l'environnement mondial, *Bâtir des partenariats pour la gestion sans danger des produits chimiques*, FEM 2011, à la p 3.



nous allons à présent formuler une problématique et une hypothèse de recherche qui vont être notre feuille de route tout au long de cette recherche.

### **a- Le problème de la recherche : les causes des difficultés de financement au sein du régime des produits chimiques et des déchets dangereux**

Le constat que nous venons d'établir nous conduit à réaliser qu'il existe des difficultés de financement au niveau de l'aide à apporter aux PED. Naturellement, nous nous sommes posé la question de savoir si ce résultat ne découlait pas du système juridique mis en place. En d'autres termes, nous cherchons à savoir si c'est la réglementation en vigueur qui engendre les difficultés de financement. Ce rapprochement amène inversement à se demander si les résultats obtenus ne sont pas le reflet du degré d'engagement des auteurs de la législation, car en fin de compte, les Conventions qui sont appliquées sont la résultante de ce que les Parties ont voulu.

Dans ce processus d'identification du problème, deux versants d'un même problème se sont présentés à nous. D'une part, nous avons été tentés de considérer que les problèmes récurrents dans ce secteur du droit pourraient résulter de la maladresse dans la mise en œuvre des Conventions qui s'y appliquent. Dans ce cas de figure, nous considérerions que soit la multiplicité des normes ne permettrait pas une identification facile de la norme réellement applicable, soit alors qu'un chevauchement des institutions appelées à appliquer les mêmes normes serait le problème fondamental.

D'autre part, nous avons également porté la réflexion selon laquelle les normes applicables elles-mêmes ne sont pas revêtues d'une impulsion suffisamment grande pour permettre d'arriver à plus de résultats. Dans ce dernier cas, le degré d'engagement des États et des organisations qui ont présidé à leur naissance ne serait pas suffisamment grand pour mobiliser les institutions mises en place pour l'application de ces normes. Dans ce cas, il serait plus judicieux de baser l'analyse sur le système normatif appliqué, ainsi que des institutions qui en ont résulté. De cette réflexion se dégage donc de façon tout à fait naturelle notre problématique : quelles sont les causes de l'inefficacité de la réglementation dans le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux et quels efforts ont été consentis pour y répondre? Ce questionnement suscite

d'autres interrogations : comment la question de financement s'est-elle manifestée à travers les Conventions du secteur des produits chimiques? Quel aura été l'impact de l'interprétation du Principe des responsabilités communes mais différenciées (PRCMD) sur les questions de financement? De plus, dans quelle mesure les récentes restructurations, avec notamment l'introduction des synergies dans ce secteur, ont-elles permis d'entrevoir des pistes de solution?

À partir de cette problématique, nous avons pu formuler une hypothèse. Tout au long de cette recherche, nous chercherons à valider ou infirmer l'hypothèse selon laquelle les difficultés de financement dans le domaine des produits chimiques résultent directement du droit établi, qui en retour est tributaire du degré d'engagement des Parties au cours de son élaboration et aussi tout au long de sa mise en œuvre. Notre recherche part principalement de l'étude de la structure du droit international relatif aux produits chimiques et aux déchets dangereux et aussi les tentatives de restructuration intervenues en cours de route pour limiter les freins à son application et *a contrario* donner une meilleure impulsion et une réorganisation des organes de mise en œuvre. Pour ce faire, nous voulons aussi rentrer à la source des difficultés actuelles. Nous voulons ressortir les différentes interprétations du PRCMD. Le point d'arrivée ne peut que se situer au niveau des choix des mécanismes de financement et leurs impacts sur l'aide financière et l'assistance technique accordée aux PED. Une fois notre problématique et l'hypothèse retenues, il convient à présent de choisir un cadre théorique et une méthode de recherche convenables. C'est ce que nous allons faire dans le paragraphe suivant.

## **b- Cadre théorique et méthodologie**

Il existe plusieurs cadres théoriques en droit. Dans le cadre du droit international de l'environnement, il est toujours possible d'analyser les problèmes sous le prisme d'un certain nombre d'approches différentes. C'est ainsi que la question du financement peut très bien être analysée sous l'angle de l'analyse économique du droit. Propulsée dans les années 1970 par Guido Calabresi et Richard A. Posner, l'analyse économique présenterait à n'en point douter des avantages. Elle se trouve au confluent de l'économie et du droit et se présente « comme une

application des outils économiques (théorie des prix, coûts de transaction, économétrie, théorie des jeux) à des situations juridiques »<sup>75</sup>.

Bien que très intéressés par cette approche, nous avons tout de même dû faire le choix de rester dans le cadre plus classique du positivisme tel que largement présenté et défendu par Hans Kelsen<sup>76</sup>. Quoique décriée notamment à cause de ses limites importantes, l'approche positiviste fait une large place à la norme proprement dite ainsi qu'à l'organe créateur de cette dernière. Le positivisme se décline en théorie, en idéologie et en méthode<sup>77</sup>. Le droit est un système de normes<sup>78</sup>, le droit international n'échappe certainement pas à cette vérité, car il se prête largement à une étude des critères de juridicité (c'est-à-dire la véracité, la généalogie, et l'identification du lien de filiation entre la norme supérieure et la norme inférieure) et d'effectivité de la norme<sup>79</sup>. Aborder la question de la mise en œuvre des Conventions environnementales nous paraît donc tout à fait correspondre à la science des normes que propose le positivisme.

De plus, les normes internationales se déclinent en droit positif (composé de l'ensemble des Conventions et Accords internationaux qui ont force de loi). Il y a toutefois une partie non négligeable qui est considérée comme de la *soft law*. Dans cette catégorie, on retrouve les

---

<sup>75</sup> Eric Langlais, *Analyse économique du droit: Principes, méthodes, résultats*, De Boeck Supérieur, 2009 à la p. 13.

<sup>76</sup> Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'état*, coll. Pensée juridique moderne, Bruxelles : Paris, Bruylant ; LGDJ, 1997, aux pp. 6-9. Contrairement à son prédécesseur Carl Friedrich von Gerber qui pensait que « pour déterminer avec exactitude les principes de droit public, il convient de recourir au droit privé », Kelsen, dans sa thèse, *Hauptprobleme der staatsrechtslehre* (1911), base son raisonnement sur « des énoncés strictement non factuels ou normatifs ». C'est dire qu'il écarte le recours aux faits et à la morale pour justifier la présence de la norme. Il propose le concept de norme fondamentale qui prône « une dimension dynamique du droit, le leitmotiv de la structure hiérarchique ». *Ibid.*, à la p. 6.

<sup>77</sup> Lars Vinx, *Hans Kelsen's pure theory of law : legality and legitimacy*, Oxford University Press, 2007, à la p. 3.

<sup>78</sup> Dans son livre, *vouloir pour la nation*, Pierre Brunet revient sur cette notion de système et critique l'approche kelsénienne tout en relevant que l'erreur de ce dernier est « d'avoir séparé les actes de volonté de leur signification et une autre conception de l'ordre juridique est apparue possible qui, tout en conservant la définition kelsénienne de la norme, modifie les termes de la relation au sein du système : une norme est la signification d'un acte de volonté mais un acte acquiert la signification objective de norme parce qu'un autre acte la lui accorde, de sorte que dans l'ordre juridique, les termes de la relation ne sont plus des normes mais des actes qui reçoivent la signification de normes ». Brunet Pierre, *Vouloir pour la nation : le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Publications de l'Université de Rouen, Bruylant LGDJ, 2004, à la p. 13.

<sup>79</sup> Jean François Perrin, *Pour une théorie de la connaissance juridique*, Librairie Droz, 1979, à la p. 79.

déclarations et tous les autres textes non contraignants à l'instar des résolutions de l'ONU. Ceux-ci sont le creuset duquel vont se construire les nouvelles normes internationales. C'est la raison pour laquelle nous allons en tenir compte.

Nous tiendrons également compte des discussions qui ont eu lieu lors des négociations, car ces dernières nous permettent de voir les positions défendues par les États tout au long du processus d'élaboration des normes. En cela, nous nous servons du paradigme constructiviste, car ce dernier est plus approprié pour expliquer les raisons derrière l'adoption de telle norme plutôt que telle autre. Cet apport nous aidera par exemple à expliquer les réticences de certains États à contribuer davantage au financement des PED tout en étant d'accord qu'il y a une certaine urgence à agir. Nous allons notamment utiliser l'approche constructiviste lors de l'analyse de certains principes du droit de l'environnement.

C'est dans ce canevas que nous inscrivons la présente recherche. Dans une première partie, nous allons analyser la structure du droit international en matière de gestion des produits chimiques. Cette première partie nous amènera à examiner en profondeur les quatre textes principaux que sont la *Convention de Bâle*, la *Convention de Rotterdam*, la *Convention de Stockholm* et la *Convention de Minamata*. Nous allons notamment mettre en perspective la question de financement telle qu'elle a évolué tout au long de la mise en œuvre de ces Conventions (chapitre 1). Nous allons par la suite nous étendre sur les principes de droit international de l'environnement qui paraissent avoir un lien avec la question de financement, notamment (et pas uniquement) le Principe des responsabilités communes mais différenciées (chapitre 2). Cet exercice nous paraît d'une importance capitale, car si nous limitons notre analyse sur la seule *hard law*, nous nous privons des moyens de comprendre les origines des positions et même des pratiques différentes entre les pays riches et les PED.

Dans la deuxième partie, nous voulons examiner les mécanismes de financement internationaux retenus en vue de la mise en œuvre des Conventions. Nous allons notamment expliquer comment se fait le financement international de l'environnement à travers le Fonds pour l'environnement mondial (mécanisme de financement retenu par les quatre conventions). Ensuite, nous rapprocherons dans une optique comparative son fonctionnement avec celui d'autres fonds, tels que le Fonds multilatéral pour le Protocole de Montréal dont les résultats

sont encore acclamés aujourd'hui. Le résultat que nous rechercherons, c'est notamment comprendre pourquoi ce second mode a tant été sollicité par les PED au contraire du premier (chapitre 3). Enfin, étant donné que toute cette problématique a évolué au cours du temps et que les synergies ont été adoptées comme solution, nous allons discuter de la pertinence, des limites et surtout des améliorations à prévoir pour ces solutions (chapitre 4).

## Première Partie

### La structure du droit international relatif aux déchets et produits chimiques

Le droit international relatif aux produits chimiques et aux déchets dangereux présente une structure particulière. Il raccorde plusieurs sous domaines du droit international de l'environnement qui, à première vue, pourraient sembler ne pas présenter des points de jonction. Toutefois beaucoup de recherches précédentes ont mis en lumière le caractère global des questions environnementales internationales et aussi les incidences dommageables que peut engendrer le fait de ne pas tenir compte des implications d'un domaine de pollutions sur les autres. Pour illustrer, prenons l'exemple du rapport entre les produits chimiques et les déchets dangereux.

Comme nous l'avons mentionné brièvement à l'introduction, la plupart des déchets dangereux sont des anciens produits chimiques qui ont été soit mis au rebut, soit alors ont subi des transformations naturelles ou humaines pour servir à d'autres fins. C'est ainsi que l'utilisation du mercure dans les plombages dentaires comme on l'a pratiqué pendant longtemps prédispose ce dernier à se retrouver dans les déchets dangereux d'origine médicale dont parle le point 1 de l'Annexe 1 de la *Convention de Bâle* sous la rubrique : « Déchets cliniques provenant de soins médicaux dispensés dans des hôpitaux, centres médicaux et cliniques de la Convention de Bâle ».

De plus, étant donné que certaines substances relevant normalement de la *Convention de Stockholm* peuvent, soit être constitutives de déchets, soit être volontairement réduites à l'état de déchet, l'on comprend aisément que l'article 6 alinéa 1 a) porte sur l'élaboration des stratégies d'identification. Ces dernières visent essentiellement à « s'assurer que les stocks constitués de substances chimiques inscrites à l'annexe A ou à l'annexe B, ou en contenant, et les déchets, y compris les produits et articles réduits à l'état de déchets, constitués de substances chimiques

inscrites à l'annexe A, B ou C, en contenant, ou contaminés par ces substances soient gérés de manière à protéger la santé humaine et l'environnement »<sup>80</sup>.

De ce qui précède, il en ressort qu'il est tout à fait logique et normal que le système international ait pensé à des rapprochements entre les domaines contigus de l'environnement. Cette construction s'est échelonnée dans le temps. Elle a finalement donné lieu à une structure, c'est-à-dire une construction juridique intéressante. Dans cette partie, nous nous concentrons à exposer le système juridique qui régit le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux.

Dans le chapitre 1, nous allons exposer la manière assez particulière avec laquelle le système s'est progressivement mis en place. La mise en place de ce montage juridique allie plusieurs Conventions aux visées à première vue différentes, mais pour laquelle l'on a fini par trouver une trame de fond logique et cohérente. L'objectif visé étant de préserver ce merveilleux écosystème qui constitue notre habitat principal ainsi que la santé et le développement économique des habitants de notre planète.

Toutefois, aussi spectaculaire qu'aient été la structuration, une question de fond demeure. C'est celle du financement des Pays en transition et plus majoritairement, les PED. C'est face à cette problématique que la plupart des solutions proposées jusqu'ici achoppent. Il s'est donc avéré inévitable de s'attaquer au financement, car ce dernier est le tendon d'Achille de la plupart des initiatives internationales dans ce secteur. C'est la raison pour laquelle nous nous proposons de retourner à la racine du problème, c'est-à-dire aux principes sur lesquels les différentes positions en matière de financement s'arcbutent (chapitre 2).

---

<sup>80</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, supra* note 36, à l'article 6 alinéa 1.

## Chapitre 1

### **L'évolution historique du droit international dans le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux**

S'intéresser à l'origine et à la mise en place progressive d'un système juridique présente un intérêt certain. L'éclairage de l'historique d'une structure permet d'identifier les raisons de sa création. Elle permet également d'entrevoir plus aisément la compréhension des motivations qui ont convaincu les acteurs de l'importance de la nouvelle structure ainsi que les lacunes et les fissures qui ont miné le bon fonctionnement de la structure depuis sa mise en place.

Tout au long de cette déconstruction, nous allons respecter l'ordre dans lequel les conventions se sont jumelées les unes aux autres. Nous allons revenir sur l'intérêt de chacune d'elles ainsi que ses particularités. Nous allons également présenter le mode d'agrégation de ces quatre instruments aux objectifs et méthodes différentes (section 1), puis nous aborderons les tentatives de restructurations qui ont été proposées ainsi que les accueils rencontrés (section 2).

#### **Section 1 De Bâle à Minamata : une évolution juridique aux contours difficilement maîtrisables**

Ce sont exactement 28 ans qui séparent l'ouverture à la signature de la *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination* (22 mars 1989) à l'entrée en vigueur de la *Convention de Minamata sur le mercure* (16 août 2017). Pendant ce temps, la communauté internationale a assisté à un rapprochement progressif des organes de mise en œuvre de ces instruments.

Toutefois, avant de développer davantage sur les tenants et les aboutissants de cette mini révolution, il convient de présenter chacun des instruments juridiques qui font partie intégrante de notre arbre juridique. Afin de respecter la logique chronologique, nous allons successivement



présenter la *Convention de Bâle*, la *Convention de Rotterdam*, la *Convention de Stockholm* et la *Convention de Minamata*. Dans chacun des cas, nous allons mettre en perspective les difficultés de financement qui ont accompagné la mise en œuvre de la Convention.

## **A- La *Convention de Bâle*, un pivot dans la lutte contre les déchets dangereux**

Nous allons successivement présenter l'apport de cette Convention dans le domaine de la prévention contre la prolifération mondiale des déchets dangereux et aussi les difficultés rencontrées au niveau du financement.

### **1- L'apport de la *Convention de Bâle* dans la prévention de la prolifération des déchets dangereux**

La *Convention de Bâle* a été élaborée pour résorber une situation qui devenait de plus en plus préoccupante. Son adoption n'est pas intervenue dans un climat de consensus généralisé. Nous allons revenir sur le contexte qui prévalait à l'époque de son adoption, avant de ressortir les positions des Parties qui sont des pays développés et aussi celle des PED. Cet exercice ouvrira un peu plus loin le chemin de la compréhension des insuffisances de cette Convention.

#### **a- Un contexte chaotique avant l'adoption de la *Convention de Bâle***

Pour comprendre les motivations qui ont conduit à l'adoption de la *Convention de Bâle*, il faut comprendre le contexte qui prévalait dans le monde vers la fin des années 1980. D'abord, il y avait une montée de plus en plus croissante de l'industrialisation, notamment dans les pays développés. L'augmentation de la production industrielle entraînait en parallèle une production de plus en plus importante des déchets dangereux. Chaque État cherchait par conséquent des voies et moyens de se débarrasser de son stock de déchets. Or, comme on aurait pu s'y attendre, les méthodes d'élimination dites « propres » de ces déchets dans le contexte européen

devenaient de plus en plus coûteuses<sup>81</sup>. C'est ainsi que la pratique de mouvement transfrontière des déchets a commencé à se généraliser<sup>82</sup>. Comme le reconnaît le Préambule de la Convention, les Parties avaient à l'esprit « la menace croissante que représentent pour la santé humaine et l'environnement la complexité grandissante et le développement de la production de déchets dangereux [...] et leurs mouvements transfrontières »<sup>83</sup>.

La *Convention de Bâle* est par conséquent la réaction face à un contexte de généralisation de la problématique de déversement des produits toxiques dangereux un peu partout sur la planète. Dans les décennies 70 et 80, s'est développée une prise de conscience généralisée des effets néfastes du déversement des déchets industriels dangereux dans l'environnement. Ceci a donné naissance au phénomène NIMBY (*Not in my backyard*) chez les populations, du fait de la disponibilité d'une information de qualité relativement aux dangers sur la santé et l'environnement qu'un tel dépôt peut occasionner<sup>84</sup>. Le refus des populations d'accepter les dépôts de déchets dangereux sans contrôle a entraîné l'augmentation des coûts financiers de leur élimination. Au niveau des industriels, ceci a généré un besoin de rechercher des solutions peu coûteuses d'élimination en se tournant vers l'Europe de l'Est pour certains, et vers les PED pour d'autres. La raison du choix de ces destinations était que les populations de ces zones géographiques étaient moins sensibilisées sur la question. De plus, il était fréquent qu'elles ne possédaient pas de système de réglementation adéquat pour traiter ces sujets.

---

<sup>81</sup> Il faut noter que la législation a suivi cette évolution en allant dans le sens d'un élargissement de l'assiette du type de déchets dangereux concernés. Elle a aussi fait une large place à l'interdiction d'importation de ces déchets. On donnera ici l'exemple de la réglementation européenne qui avait produit la Directive-Cadre sur les déchets en 1975, puis l'avait révisée en 1991 en élargissant considérablement le spectre des déchets concernés et en mettant également l'emphase sur le recyclage, le retraitement ainsi que sur l'élimination plus près du lieu de leur production plutôt que leur déplacement. Voir, OCDE, *Tables Rondes CEMT Les transports de déchets*, OECD Publishing, 2001, à la p. 156.

<sup>82</sup> María Teresa Perez Martín, *Que fait le village planétaire de ses déchets dangereux ? : La mise en œuvre de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, supra note 22, à la p. 12.

<sup>83</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, supra note 17, au Préambule.

<sup>84</sup> Domenico Grasso, Timothy M. Vogel et Barth Smets, *Hazardous waste management*, EOLSS Publications, 2009 aux pp. 80-81; J. Andy Soesilo et Stephanie Wilson, *Hazardous Waste Planning*, CRC Press, 1995, aux pp. 7-8.

De plus il y a eu des scandales retentissants portant sur une gestion calamiteuse des déchets. Tel est par exemple le cas en Europe de l'affaire des fûts de Seveso relative à la pollution par la dioxine survenue en 1976 dans une usine de Seveso en Italie<sup>85</sup>. De l'autre côté de l'Atlantique, aux États-Unis, la presse avait révélé le scandale de la contamination à la dioxine du site du Time Beach au Missouri<sup>86</sup>.

Dans le même ordre d'idées, on a commencé à voir des cargaisons de déchets arriver vers les PED. La méthode généralement utilisée consistait à se prémunir d'une licence, officiellement pour l'importation de produits chimiques industriels. Mais en réalité, c'était des déchets industriels et nucléaires qui étaient importés. Une parfaite illustration de ce subterfuge est l'affaire du déversement des déchets dans le petit village de Koko sur les côtes nigérianes<sup>87</sup>. La

---

<sup>85</sup> D'après le rappel des faits présenté devant l'Assemblée nationale française, « le 10 juillet 1976, un nuage toxique contenant de la dioxine, poison dix mille fois plus violent que le cyanure, s'échappe d'une usine du groupe Hoffmann La Roche en Italie provoquant ainsi une catastrophe sans précédent. À l'automne 1982, les fûts sont signalés en France où ils seraient enterrés sur un site agréé et contrôlé. De nombreux témoignages contestent cette version. Après une longue période de silence, on apprend que ces fûts seraient déposés dans un entrepôt désaffecté à Anguilmcourt-le-Sart, près de Saint-Quentin dans l'Aisne. Récupérés par l'armée, ils sont officiellement rendus à Hoffmann La Roche qui déclare les avoir incinérés dans son usine de Bâle. Des documents mis à jour récemment prouvent que ces fûts de dioxine seraient entreposés dans la décharge de Mont-Chain, une petite ville près du Creusot. Ils y auraient été enfouis clandestinement dans la nuit du 4 novembre 1982... ». Voir Question écrite n° 07838 de M. Jean-Luc Mélenchon (Essonne - CRC-SPG) publiée dans le JO Sénat du 11/01/1990, page 57. Voir aussi, Sénat français, « Fûts de dioxine provenant de Seveso (Italie) 9<sup>e</sup> législature » 1990, en ligne, <http://www.senat.fr/questions/base/1990/qSEQ900107838.html> (dernière vérification le 30 juin 2019). Voir également Patrick Lagadec, *Risques technologiques et stratégies de communication-Une gigantesque bataille sur le terrain des médias: L'affaire des 41 fûts de déchets de Seveso*, Service de l'environnement industriel-Direction de la Prévention des Pollutions-Ministère de l'Environnement, septembre 1984 à la p. 835.

<sup>86</sup> Brenda D. Phillips, *Disaster Recovery*, CRC Press, 2009, à la p. 135; Mary B. Woods et Michael Woods, *Environmental Disasters*, Lerner Publications, 2008, à la p. 20.

<sup>87</sup> Dans cette affaire, deux sociétés italiennes (Economar et Jelly Wax) avaient requis et obtenu du *Pharmacy Board of Nigeria*, une licence donnant droit à l'importation de produits chimiques industriels. Cependant, contrairement à ce que prévoyait l'autorisation qu'ils détenaient, ils utilisèrent leur licence comme paravent pour le déversement de 3 500 tonnes de déchets industriels hautement toxiques sur une durée de 18 mois dans le domaine d'un homme d'affaires nigérian nommé Sunday Nana avec qui ils avaient conclu un contrat pour un montant de \$100 par mois. Ces déchets étaient toxiques pour la santé humaine, car contenant, comme dans nombre de cas, de hautes concentrations d'arsenic, de baryum, de cadmium, de chrome, de plomb, de sélénium, d'argent, d'endrine (substance phytosanitaire utilisée comme insecticide), de lindane (insecticide) et de mercure. Le subterfuge dévoilé, le gouvernement italien dû réimporter les déchets pour finalement les éliminer en Italie, non sans que le scandale du décès de Sunday Nana, qui avait bu de l'eau en provenance de l'un des conteneurs utilisés par l'industriel, n'eut ébranlé le Nigéria et entraîné l'intervention d'un panel d'experts gouvernementaux dont le rapport fut corroboré par l'Agence internationale de l'énergie atomique, le *United States Environmental Protection Agency* (EPA), le *United Kingdom Atomic Energy Agency* et le *Japanese Atomic Energy* qui avaient assisté le gouvernement nigérian. Ceux-ci voulaient déterminer s'il y avait eu contamination par dépôt de déchets nucléaires. Voir, F. Adeola,

recrudescence de faits similaires atteste d'une certaine régularité dans la pratique consistant à déverser des déchets dangereux sur le territoire d'autres États. C'est ce qui a largement justifié la recherche d'instruments juridiques internationaux qui a suivi. Ainsi, en tenant compte de la *Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement* (Stockholm, 1972), et après avoir adopté les lignes directrices du Caire de 1987 concernant la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, le Comité d'experts des Nations Unies en matière de transport des marchandises dangereuses fit ses recommandations. Le PNUE a par conséquent convoqué<sup>88</sup> un groupe d'experts chargés de mener des négociations en vue de la conclusion de la *Convention de Bâle*.

Les négociations ont abouti à l'adoption de la *Convention de Bâle* le 22 mars 1989. Elle fut ouverte à la signature, à Bâle, le jour même, et du 23 mars au 30 juin en Suisse ; et aux Nations Unies, du 1<sup>er</sup> juillet 1989 au 22 mars 1990<sup>89</sup>.

Toutefois, il est important de relever qu'il y a eu des positions assez tranchées entre les pays riches et les PED. Elles donnent le ton des difficultés de financement qui s'en suivirent. Pendant les deux ans qu'ont duré les négociations de la Convention (1987-1989), il a été en grande partie question de trouver un compromis entre la position des PED et celle des pays riches. Aux dires de la Secrétaire de la *Convention de Bâle*, Katharina Kummer Peiry, « les négociations de Bâle se sont avérées extrêmement complexes et épineuses, essentiellement parce qu'elles portaient sur une question très délicate sur le plan politique, ce qui rendait encore plus difficile la conciliation des objectifs de pays qui connaissaient des situations et poursuivaient des intérêts aussi différents ».<sup>90</sup>

---

*Hazardous wastes, industrial disasters, and environmental health risks: local and global environmental struggles*, Springer, 2011, à la p. 133; Tunde Akingbade, *Nigeria: On the Trail of the Environment*, AuthorHouse, 2008, aux pp 4-5; Valentine Udoh James, *Sustainable development in Third World Countries: Applied and theoretical perspectives*, Greenwood Publishing Group, 1996 à la p. 94.

<sup>88</sup> Cette convocation s'est faite par la décision 14/30 du Conseil d'administration du PNUE en date du 17 juin 1987 ((A/42/25, annexe I)).

<sup>89</sup> Fouad Bitar, *Les mouvements transfrontières de déchets dangereux selon la Convention de Bâle : étude des régimes de responsabilité*, Paris, Éditions APedone, 1997, à la p. 34.

<sup>90</sup> Katharina Kummer Peiry, « Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination » [2012] *United Nations Audiovisual Library of International Law*, à la p. 2, en ligne, United Nations Audiovisual Library of International Law <[http://legal.un.org/avl/pdf/ha/bcctmhd/bcctmhd\\_f.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/bcctmhd/bcctmhd_f.pdf)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

Il faut tout de même dire que les positions politiques de certains États furent influencées par les opinions publiques internes. Durant la période des négociations, il y a eu la révélation de scandaleux déversements de déchets opérés en trompant délibérément les autorités locales. Cette situation a donc conforté la position des PED et complexifié davantage les négociations. L'auteure précitée a d'ailleurs observé que « beaucoup ont essentiellement vu dans l'élaboration de la Convention de Bâle la possibilité de mettre un terme au trafic international illicite de déchets du Nord vers le Sud. Un nombre important de pays en développement, conduits par les États membres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), le prédécesseur de l'Union africaine, ont jugé que ces délibérations leur donnaient l'occasion d'exprimer leur solidarité en refusant de tolérer que leurs territoires servent de décharges pour accueillir les déchets toxiques des pays riches du monde industrialisé »<sup>91</sup>.

La grande cause de dissensions était la suivante : les pays industrialisés n'étaient pas en faveur d'une interdiction stricte des mouvements de déchets alors que telle était la position des PED. Les premiers optaient plutôt pour une solution de contrôle et de réglementation. Leur argument était qu'une interdiction ne favoriserait pas non plus la protection de l'environnement, car elle exclurait le transport des déchets même dans la situation où ceux-ci doivent être absolument éliminés dans un endroit autre que leur pays de production. Face au bloc africain qui demandait de plus en plus des garanties solides contre le trafic des déchets et une aide financière soutenue et adéquate pour y faire face, les pays riches ont opposé un refus complet. Certains, à l'instar des États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Japon ont ajourné leurs signatures. La *Convention de Bâle*, le seul accord international existant sur la question des mouvements transfrontières de déchets dangereux, a failli ne pas voir le jour, tellement les dissensions étaient fortes<sup>92</sup>. Finalement sauvée par l'initiative de l'ONG Greenpeace International, la Convention a

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, à la p. 3.

<sup>92</sup> L'auteur Willy Kempel était présent à ces négociations et résume en des termes fort impressionnants l'ambiance qui régnait à la phase finale des débats « *I come to the dark side of the agenda. As mentioned at the outset, the NGO agenda was split in two. Officially, it involved the achievement of a convention text at the earliest possible date. As to NGO contacts with government officials in the negotiations, the picture was quite different. Extreme positions were pursued and publicly supported. This contradiction was barely visible to the outsider. In light of this split agenda, where the goal to witness failure was dominant, rather unorthodox methods of action were undertaken. Among them, delegates were singled out in front of the press for being obstructionist and not supportive of*

pu être adoptée. Le compromis trouvé a été de réguler les mouvements des déchets dangereux tout en laissant le soin à la Conférence des Parties d'examiner sur une base progressive les questions les plus brûlantes, dont celle de l'interdiction des mouvements transfrontières vers les PED.

S'il est vrai que les discussions ont été particulièrement difficiles, la finalité est quand même l'aboutissement de la Convention. La question de son apport réel par rapport au problème des déchets se pose avec acuité. C'est à cette question que nous allons répondre à présent.

### **b- Analyse du régime juridique de la *Convention de Bâle***

Pour mieux analyser le régime juridique de la *Convention de Bâle*, nous allons définir ses objectifs et établir son champ d'application

#### **➤ Les objectifs de la Convention**

La *Convention de Bâle* vise les trois objectifs principaux suivants : réduire la production des déchets dangereux, restreindre leurs mouvements transfrontières et enfin, créer un système réglementaire applicable.

Aux termes de l'article 4 alinéa 2 (a) de la Convention, chaque Partie devra prendre les dispositions nécessaires pour « veiller à ce que la production de déchets dangereux et d'autres déchets à l'intérieur du pays soit réduite au minimum, compte tenu des considérations sociales,

---

*developing country needs. Head offices in capitals were contacted, particularly offices of ministers, and similar allegations brought forward. Ironically, those attacked in this way were often the most engaged in elaborating compromise proposals. Moreover, the ministerial meeting was heavily influenced by NGOs as they disseminated special briefing kits which did not contain comprehensive information on where the draft text stood and for what reasons. It led to complications in the meeting and to reopening of parts of the text which were already fine tuned* ». Voir, Willy Kempel, « Negotiations on the Basel Convention on the Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal: A National Delegation Perspective, *The Negotiating Effectively: The Role of Non-Governmental Organizations* » (1999) 4:3 *International Negotiation* 411-432, à la p. 430.

techniques et économiques »<sup>93</sup>. Il est admis que la gestion des déchets ne peut pas se limiter uniquement à leur traitement, mais il est nécessaire de prendre des mesures pratiques pour la réduction. Cet objectif conduit forcément à rechercher des méthodes de fabrication industrielle innovantes. Il appelle également la construction d'infrastructures de traitement adéquates et écoresponsables. C'est le sens de l'article 4 alinéa 2 (b) au terme duquel chaque Partie est tenue d'« assurer la mise en place d'installations adéquates d'élimination qui devront, dans la mesure du possible, être situées à l'intérieur du pays, en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets en quelque lieu qu'ils soient éliminés »<sup>94</sup>.

Les procédés d'élimination devront eux aussi respecter les critères d'une gestion écologiquement rationnelle tout en ne portant atteinte ni à la santé des riverains ni à l'environnement<sup>95</sup>. La Convention interdit explicitement l'exportation de déchets dans l'Antarctique<sup>96</sup>, dans un État non Partie à la Convention (sauf si accord bilatéral), dans un État Partie qui a clairement interdit l'importation de tels déchets. L'article 4, alinéa 2 (e et g) de la Convention mentionne également l'interdiction d'envoyer des cargaisons de déchets dangereux dans un pays qu'on sait incapable d'en assurer une élimination selon les critères de gestion écologiquement rationnelle.

Le troisième objectif de la Convention quant à lui a trait à l'instauration d'un système de réglementation basé sur le principe du consentement éclairé. En vertu de celui-ci, tout État qui envisage une exportation de ses déchets dangereux doit s'assurer d'avoir le consentement écrit tant du pays de destination que de tous les pays de transit. Au terme de l'article 6 alinéa 1, « l'État d'exportation informe par écrit, par l'intermédiaire de l'autorité compétente de l'État d'exportation, l'autorité compétente des États concernés de tout mouvement transfrontière de

---

<sup>93</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, *supra* note 17, à l'article 4, alinéa 2 (a).

<sup>94</sup> *Ibid.*, à l'article 4, alinéa 2 (b).

<sup>95</sup> *Ibid.*, à l'article 4 alinéa 2 (d).

<sup>96</sup> L'article 4 alinéa 6 n'utilise pas expressément le terme Antarctique, mais fait plutôt référence à la « zone située au sud du soixantième parallèle de l'hémisphère Sud ». Elle correspond à l'Antarctique en vertu du Traité sur l'Antarctique, signé le 1<sup>er</sup> décembre 1959 à Washington DC.

déchets dangereux ou d'autres déchets envisagé, ou exige du producteur ou de l'exportateur qu'il le fasse »<sup>97</sup>.

Le champ d'application de la Convention couvre les déchets dangereux et les matières recyclables dangereuses et leur élimination. Elle part du constat que dans une approche de gestion idéale, « les déchets dangereux et d'autres déchets devraient, dans toute la mesure où cela est compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace, être éliminés dans l'État où ils ont été produits »<sup>98</sup>. Toutefois, étant donné que cette première solution n'est pas toujours possible, la Convention permet « les mouvements transfrontières de ces déchets de l'État de leur production vers tout autre État [...] dans des conditions ne présentant aucun danger pour la santé humaine et l'environnement (...) »<sup>99</sup>.

La *Convention de Bâle* procède par un classement sur deux listes. La première est constituée des matières considérées comme dangereuses<sup>100</sup> et la deuxième est consacrée aux critères de dangerosité. En clair, pour qu'une matière soit reconnue dangereuse, il faut qu'elle figure sur l'Annexe I et qu'elle remplisse également les critères de dangerosité de l'Annexe III<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, *supra* note 17, à l'article 6 alinéa 1.

<sup>98</sup> *Ibid.*, au Préambule.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> L'Annexe I est composé de deux sous catégories. La première comprend les flux de déchets tels que les déchets provenant des soins médicaux et de la préparation des produits pharmaceutiques, la fabrication des produits de conservation du bois, des biocides, des solvants organiques, les résidus goudronneux de raffinage, de distillation, les déchets issus de la production, de la préparation et de l'utilisation d'encre, de colorants, de pigments, de peintures, etc. La deuxième sous-catégorie est constituée quant à elle de déchets ayant des constituants tels que les métaux carbonyles, le béryllium, les composés de cuivre, de zinc, d'arsenic, de cadmium, de l'antimoine, de tellure, de thallium ou encore de mercure, etc.

<sup>101</sup> Pour ne lister que quelques-uns des critères de dangerosité, mentionnons que la matière doit présenter l'une des caractéristiques suivantes : inflammable, comburante, explosive, toxique, infectieuse, corrosive, émettre des gaz inflammables au contact de l'eau, il peut aussi s'agir de peroxydes organiques, ou de matières qui se transforment littéralement en d'autres composés après leur élimination, etc. Voir, *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, *supra* note 17, à l'Annexe III. L'autre possibilité pour qu'un déchet soit qualifié de dangereux est tout simplement que le pays exportateur, importateur ou de transit l'ait qualifié comme tel dans sa législation nationale (article 1 alinéa 1b).



L'Annexe II est quant à lui relatif aux déchets requérant un traitement spécial. C'est le cas des déchets ménagers ainsi que des résidus provenant de leur incinération.

Au départ, le but premier était de contrôler les mouvements transfrontières des déchets, « plus récemment, le travail de la Convention a essentiellement insisté sur la mise en œuvre intégrale des engagements du traité, la promotion d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, une approche fondée sur leur cycle de vie et la réduction de leur formation »<sup>102</sup>.

Le mérite de la Convention de Bâle est d'avoir conduit à la prise de conscience générale des dangers liés au déplacement des déchets dangereux et aussi les impacts que cela représente pour la santé humaine et l'environnement. Cet instrument a également contribué à façonner des listes (Annexes) identifiant les déchets dangereux et donnant des consignes quant aux actions à entreprendre pour une gestion écologiquement rationnelle.

Par contre, il n'y a pas de définition de ce qu'est un déchet dangereux. Ainsi, pour déterminer si un déchet est dangereux, il faut faire une lecture croisée entre la nature du déchet et ses caractéristiques. Ceci veut dire en principe que tous les produits mentionnés à l'Annexe I ne sont pas automatiquement considérés comme dangereux, à moins de présenter l'une des caractéristiques de dangerosité listées à l'Annexe III. Ces dernières sont elles-mêmes une reproduction du système de classification du Conseil économique et social des Nations Unies pour le transport des marchandises dangereuses<sup>103</sup>. Comme le souligne María Teresa Martín, les caractéristiques de l'Annexe III « ont été élaborées sur la base du danger qui peut survenir au cours du transport de ce type de marchandises. Or le transport n'est qu'une des opérations

---

<sup>102</sup> PNUE, « Conventions sur les déchets et les produits chimiques dangereux », PNUE-Maison Internationale de l'environnement, Suisse, septembre 2007, à la p. 3, en ligne : <[http://www.pic.int/Portals/5/ResourceKit/A\\_General%20information/d.3Convention%20brochure/UNEP\\_three\\_Conventions-fraV4.pdf](http://www.pic.int/Portals/5/ResourceKit/A_General%20information/d.3Convention%20brochure/UNEP_three_Conventions-fraV4.pdf)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>103</sup> La première version de ces recommandations a été publiée en 1956 (ST/ECA/43-E/CN.2/170). Le Comité des experts, suivant la Résolution 645 G (XXIII) du 26 avril 1957 et celles postérieures, a procédé à leur révision. Voir aussi, Nations Unies, *Recommandations relatives au transport des marchandises dangereuses : Règlement type*, Volume 1, United Nations Publications, 2005, à la p. iii.

qui composent la gestion de déchets »<sup>104</sup>. D'autres aspects tels que la collecte, l'élimination, la surveillance des sites d'élimination sont tout aussi importants pour être pris en compte. D'où la question de savoir « si les caractéristiques de danger de l'Annexe III, élaborées exclusivement pour le transport de marchandises dangereuses, servent à déterminer si un déchet est ou non dangereux, et encore, si elles peuvent être prises en considération dans le processus de prise de décision concernant le reste des opérations composant la gestion de déchets »<sup>105</sup>. Cette question vaut son pesant d'or en considérant la difficulté qu'elle expose.

Par ailleurs, nous avons aussi discerné que l'article premier exclut d'entrée de jeu les déchets radioactifs. Cette exclusion peut se justifier, car au moment de l'élaboration de la Convention, il existait déjà un projet de *Code de conduite internationale sur le mouvement transfrontière de déchets radioactifs* au sein de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)<sup>106</sup>. Aujourd'hui, ce sont les normes de sûreté de l'AIEA qui assurent la gestion de ces déchets. Elles ont été élaborées en vertu de l'article III de son Statut<sup>107</sup>.

Toutefois, les Africains ont exprimé leur déception face à cet instrument. D'après ces derniers, leurs préoccupations avaient été ignorées lors des négociations. C'est ce qui a notamment conduit à l'adoption de la *Convention de Bamako* deux ans après celle de Bâle. D'après Serge Armel Attenoukon, « l'avènement de cette dernière Convention traduit un revirement dans la position africaine, car si tant est que la Conférence de Bâle est indiscutablement une réaction de la communauté internationale à la découverte d'un trafic illicite des déchets dangereux (...), celle de Bamako constitue, en revanche, une réaction de déception de l'Afrique au regard des

---

<sup>104</sup> María Teresa Perez Martín, *Que fait le village planétaire de ses déchets dangereux ? : la mise en œuvre de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, supra note 22, à la p. 45.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> PNUE, *Rapport final du groupe d'experts juridiques et techniques chargé de l'élaboration de la convention*, UNEP/IG.80/4, à la p. 9

<sup>107</sup> Agence internationale de l'énergie atomique, *Normes de sûreté de l'AIEA pour la protection des personnes et de l'environnement: gestion des déchets radioactifs avant stockage définitif*, AIEA, 2009, à la p. 2.

résultats de Bâle »<sup>108</sup>. Toutefois, les auteurs et hommes politiques africains sont loin de partager cette vision des choses. Certains en sont venus à penser que le problème des déchets obstruait la question de développement. Ils pensent par conséquent qu'« il faudra parler développement pour éviter de ramener tous les problèmes de l'Afrique à la question des déchets »<sup>109</sup>.

Bien plus, le secteur des déchets dangereux a de plus en plus affaire à de nouvelles sources de déchets : les déchets électroniques. Cette nouvelle problématique appelle la mise à jour inévitable de la *Convention de Bâle*. Dans ce sens, le *Centre d'actualités de l'ONU* mentionnait la signature en 2012, d'un accord entre l'Union internationale des télécommunications (UIT)<sup>110</sup> et le Secrétariat de la *Convention de Bâle*, « pour réduire les dégâts causés par les déchets électroniques grâce à un système de recyclage des matériaux dangereux »<sup>111</sup>.

Bien plus, la mise en œuvre de la *Convention de Bâle* continue de rencontrer un certain nombre de difficultés. C'est notamment le cas du *Ban amendment* (adopté à Genève le 22 septembre 1995, lors de la troisième réunion de la Conférence des Parties). Ce dernier interdit l'importation vers tout autre pays de tous les déchets dangereux en provenance des pays membres de l'OCDE, de la Communauté européenne et du Liechtenstein, que ce mouvement ait pour finalité les opérations d'élimination définitive, la réutilisation, le recyclage ou même la récupération<sup>112</sup>. Pour que ce texte entre en vigueur, il est requis par l'article 17 alinéa 5 de la Convention, la ratification des trois quarts au moins des Parties à la *Convention de Bâle* ou les deux tiers au moins des Parties à l'Amendement concerné. Ces conditions ne sont pas encore remplies. À la

---

<sup>108</sup> Serge Arnel Attenoukon, *L'Afrique, poubelle de l'Occident ? : La gestion des déchets dangereux*, Éditions L'Harmattan, 2009, à la p. 26.

<sup>109</sup> Yves Berani, Fabienne Dehais, Anne Delaflotte et Guy Labertit, *Pas de visa pour les déchets : vers une solidarité Afrique/Europe en matière d'environnement*, Éditions L'Harmattan, 1990, à la p. 137.

<sup>110</sup> L'UIT est l'agence des Nations Unies spécialisée dans les technologies de l'information et de la communication.

<sup>111</sup> Nations Unies-DPI/NMD, Centre d'actualités de l'ONU, « L'ONU signe un accord pour mieux lutter contre les déchets électroniques » (14 mars 2012), en ligne : Centre d'actualités de l'ONU <[http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=27794&Cr=t%E9I%E9communications&Cr1=#.V\\_5XBC T19-->](http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=27794&Cr=t%E9I%E9communications&Cr1=#.V_5XBC T19-->) (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>112</sup> Secretariat of the Basel Convention, « The Basel Convention Ban Amendment », UNEP 2011, en ligne, <<http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/BanAmendment/Overview/tabid/1484/Default.aspx>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

date d'aujourd'hui, seules 88 ratifications (des 187 Parties) ont déjà été obtenues. Comme l'explique clairement Jennifer Clapp, les lobbies des industries de recyclage des déchets ont entrepris une démarche visant à empêcher le *Ban Amendment* d'entrer en vigueur. Dans un premier temps, ils ont entrepris une démarche en deux étapes visant premièrement à « convaincre les Parties à la Convention qu'elles avaient commis une erreur » et deuxièmement à « s'assurer que la définition des déchets dans le contexte de la Convention de Bâle exclue les déchets recyclables qui revêtent une grande importance économique pour ces derniers »<sup>113</sup>.

Un sort identique a été réservé au Protocole de Bâle qui a pour but « d'établir un régime complet de responsabilité et d'indemnisation adéquate et rapide, en cas de dommages résultant d'un mouvement transfrontière et de l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets, y compris le trafic illicite de ces déchets »<sup>114</sup>. Son champ d'application couvre les « dommages résultant d'un incident survenant au cours du mouvement transfrontière ou de l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets, y compris le trafic illicite, à partir du moment où les déchets sont chargés sur des moyens de transport à l'intérieur des limites de la juridiction de l'État d'exportation »<sup>115</sup>. En tout état de cause, les Parties ne s'empressent pas à ratifier ce Protocole, mais lui ont préféré une alternative provisoire pour la gestion des situations d'urgence. Le mécanisme prévoit une assistance technique dans les situations d'urgence et une compensation financière à travers un élargissement des attributions du Fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique (« Technical Cooperation Trust Fund ») qui est par ailleurs alimenté par des contributions des pays exportateurs de déchets sur une base volontaire<sup>116</sup>. Il fut mis en place lors de la cinquième réunion des Parties par sa *Décision V/32*. Cette dernière fixe les conditions

---

<sup>113</sup> Jennifer Clapp, *Toxic Exports: The Transfer of Hazardous Wastes from Rich to Poor Countries*, Cornell University Press, 2001, aux pp. 81-82 [Notre traduction].

<sup>114</sup> *Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux*, adopté à Bâle, le 10 décembre 1999, non encore entré en vigueur, Doc. UNEP/CHW.1/WG/1/9/2 1999 à l'article 1, en ligne, <<https://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/27-3bfr.htm>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>115</sup> *Ibid.*, à l'article 3.

<sup>116</sup> Jan Albers, *Responsibility and Liability in the Context of Transboundary Movements of Hazardous Wastes by Sea: Existing Rules and the 1999 Liability Protocol to the Basel Convention*, Springer, 2014, à la p. 284.

de paiement. L'utilisation de ce fonds se fait pour remplir les trois objectifs suivants : « a) évaluer l'ampleur des dommages causés ou qui pourraient être causés, et les mesures à prendre pour éviter tout dommage; b) prendre les mesures d'urgence appropriées pour prévenir ou atténuer les dommages; c) aider à recenser les Parties et autres entités en mesure de fournir l'assistance requise »<sup>117</sup>. Malgré toutes ces initiatives, l'on peut néanmoins s'interroger sur l'efficacité du financement.

## **2- Les difficultés de financement découlant du régime de la Convention de Bâle**

Le financement est en général la question la plus difficile à résoudre en droit international de l'environnement. Malgré les efforts notables dans ce domaine, l'on note tout de même le développement d'un trafic illicite des déchets dangereux qui se complexifie davantage en se combinant aux autres trafics traditionnels tels que la vente d'armes, de drogue, etc.<sup>118</sup> Les questions de financement de la *Convention de Bâle* sont perceptibles à deux niveaux importants : tout d'abord quant au modèle de financement proposé et aussi quant aux répercussions sur les activités des centres régionaux et sous régionaux.

### **a- Le modèle de financement préconisé à Bâle**

Le financement préconisé à Bâle présente quelques particularités intéressantes à étudier.

#### **➤ Un système de financement applicable aux situations spécifiques uniquement**

Les mouvements transfrontières de déchets ont entraîné des situations d'urgence environnementale. C'est pour faire face à ces dernières que l'exigence d'une assurance a été

---

<sup>117</sup> PNUE, *Rapport de la cinquième réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle*, UNEP/CHW.5/29 (Décision V/32), 10 décembre 1999, à la p. 67, en ligne : <<http://basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP5/tabid/6150/ctl/Download/mid/18200/Default.aspx?id=3&ObjID=8121>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>118</sup> Gérard Bertolini, *Économie des déchets : des préoccupations croissantes, de nouvelles règles, de nouveaux marchés*, Editions TECHNIP, 2005, à la p. 83.

instituée. Les Parties ont également convenu de la création d'un fonds d'aide renouvelable. Nous allons tour à tour analyser ces deux aspects de la Convention.

- **L'exigence d'une assurance**

L'assurance est une garantie requise pour réparer les dommages dans le cas où surviendrait un incident lors d'un mouvement transfrontière des déchets dangereux. C'est, comme c'est bien admis en droit international, un « type particulier de répartition des responsabilités consécutives à certains événements »<sup>119</sup> c'est-à-dire la gestion du risque. C'est donc un financement ou à tout le moins, une somme d'argent dont l'utilisation est assujettie à l'avènement d'un incident. De plus, la formule employée par le paragraphe 11 de l'article 6 ne se limite pas à une seule possibilité. En effet, cet article autorise plusieurs formats permettant de garantir une réparation éventuelle.

Aux termes de l'article 6 paragraphe 11 de la *Convention de Bâle*, « les États d'importation ou de transit qui sont Parties peuvent exiger comme condition d'entrée que tout mouvement transfrontière de déchets dangereux ou d'autres déchets soit couvert par une assurance, un cautionnement ou d'autres garanties »<sup>120</sup>. L'exigence d'une assurance est laissée à la discrétion de chaque État importateur de déchets, et par conséquent ne saurait être interprétée comme une obligation incontournable. Le rôle de cette assurance est de couvrir les dommages résultant dudit transfert de déchets dangereux.

À qui revient en réalité l'obligation de contracter cette assurance ? S'agit-il d'une obligation de l'État exportateur ou alors serait-ce à la compagnie située dans l'État d'importation ou de transit qui fait affaire avec l'exportateur de fournir une telle assurance ? La Convention ne fournit pas de précisions supplémentaires sur cette question, mais au regard de la pratique et surtout du rôle

---

<sup>119</sup> Académie de droit international, *Le droit international des assurances*, Martinus Nijhoff Publishers, 1968, aux pp. 20-21. Voir également, Lorenzi, Jean-Hervé. « L'importance économique de l'assurance », *Les Tribunes de la santé*, vol. 31, no. 2, 2011, pp. 31-37.

<sup>120</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, *supra* note 17, à l'article 6, paragraphe 11.

assigné à ces garanties, l'on est porté à penser que cette obligation relève de la responsabilité première de l'exportateur de déchets.

- **La mise en œuvre des exigences d'assurance ou de garantie de l'article 6**

Au sujet de la mise en œuvre de ces assurances, le Guide du système de contrôle du Comité chargé d'administrer le mécanisme précise que « ces garanties sont censées assurer que des fonds soient immédiatement disponibles pour un autre mode de gestion de ces déchets dans les cas où l'expédition et l'élimination ne peuvent pas s'effectuer comme prévu au départ » et qu'elles « peuvent prendre la forme de polices d'assurance, de lettres de banque, de cautions ou d'autres promesses d'indemnisation en cas de dommages, selon les pays concernés »<sup>121</sup>.

Le paragraphe 11 de l'article 6 est mis en œuvre de différentes manières. Prenons quelques exemples pour expliquer. Dans certains cas, les assurances sont requises dans le cadre d'une loi. Tel est le cas de la Côte d'Ivoire à travers l'article 5 de l'arrêté N°0012 MINEDD/DGE/PFCB du 12 mars 2012 qui exige que tout requérant d'un transfert de déchets fournisse une attestation d'assurance et une garantie financière, que ce soit pour des opérations d'importation, d'exportation ou celles liées au transit. La garantie exigée vise à couvrir les coûts de stockage et d'identification, le réemballage et le rechargement des déchets, le transport, l'élimination écologiquement rationnelle, la perte de vie ou les blessures corporelles, les pertes ou dommages causés à la propriété, les dommages environnementaux, les coûts de réintégration ou de compensation ainsi que la perte de revenus survenue du fait desdites opérations<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> Conférence des Parties à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Douzième réunion), *Guide du système de contrôle*, UNEP/CHW.12/9/Add.3/Rev.1, 24 juin 2015, à la p. 12, en ligne : <<http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>122</sup> Gouvernement de Côte d'Ivoire, « ICC-Insurance-Parties – Cote d'Ivoire », (publié par le Secrétariat de la Convention de Bâle), mai 2014 aux pp 1-9, en ligne : <<http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/GeneralIssuesActivities/Activities201415/Insurance,bond,guarantee/tabid/3691/Default.aspx> (Côte d'Ivoire)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

Aux Bahamas, il n'existe pas de système spécial pour l'application du paragraphe 11 de l'article 6. En revanche, il est inclus dans une loi plus englobante (*Environmental Health Services Act (1987)*). Cette loi est le guide environnemental en ce qui concerne les déchets liquides et solides y compris les déchets dangereux. Mais en 2013, le gouvernement a initié un projet de loi (*Environmental Protect Act 2013*) pour assurer la mise en œuvre de l'article 6 paragraphe 11 de la *Convention de Bâle*<sup>123</sup>.

Cependant, certains États n'ont à proprement parler aucune disposition légale ou réglementaire pour assurer l'application du paragraphe 11 de l'article 6 de la *Convention de Bâle*. Il en est ainsi du cas du Sultanat d'Oman. Toutefois, ce dernier fait savoir que « les notifications ne sont pas traitées par le bureau à moins que l'Assurance de Protection de l'Environnement soit fournie » avant d'ajouter que « la plupart des demandeurs offrent une protection financière adéquate »<sup>124</sup>. Il nous apparaît donc que, bien qu'il n'existe pas de texte de loi spécial requérant formellement des garanties, elles sont toutefois indirectement réclamées dans les prérequis au traitement de la demande.

Dans le contexte européen, le paragraphe 11 de l'article 6 est mis en œuvre dans le cadre du Règlement (CE) no 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets. Ce texte exige des garanties financières ou une assurance équivalente à son article 6 pour tous les transferts de déchets soumis à l'exigence de notification. Ces dernières couvrent le coût du transport, les coûts des opérations de valorisation ou d'indemnisation, le coût du stockage pendant 90 jours, les situations à l'occasion desquelles un transfert, une valorisation ou l'élimination des déchets ne peuvent pas être menés à terme,

---

<sup>123</sup> Government of Bahamas, « Questionnaire for Parties- Response from Bahamas », UNEP-CHW-COP11FU-SUBM-ResponseOnIbG-Bahamas, (publié par le Secrétariat de la Convention de Bâle), 23 juillet 2014, à la p. 3, en ligne :

<<http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/GeneralIssuesActivities/Activities201415/Insurance,bond,guarantee/tabid/3691/Default.aspx> (Bahamas)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>124</sup> Sultanate of Oman, « Questionnaire for Parties- Response from Oman », UNEP-CHW-COP11FU-SUBM-ResponseOnIbG-Oman, (publié par le Secrétariat de la Convention de Bâle), 30 mai 2014, aux pp. 3-4, en ligne : <<http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/GeneralIssuesActivities/Activities201415/Insurance,bond,guarantee/tabid/3691/Default.aspx> (Oman)> (dernière vérification le 30 juin 2019). [Notre traduction].



l'éventualité d'un transfert, d'une valorisation ou d'une élimination illicite des déchets dangereux<sup>125</sup>. Le montant de la garantie doit être suffisant avant le début des opérations pour couvrir la totalité du mouvement (transfert, valorisation, élimination) faute de quoi une garantie supplémentaire peut être requise par l'autorité compétente du pays de destination au sein de l'Union européenne<sup>126</sup>. Cette exigence n'est cependant pas systématique<sup>127</sup>.

En définitive, l'application des garanties est un atout majeur pour le financement de la mise en œuvre de la *Convention de Bâle*. Le guide en cours de production a finalement fait l'objet d'une ébauche en 2016<sup>128</sup>. À ce jour, il est toujours en préparation. Le programme de travail comptant pour 2018-2019 prévoit sa finalisation en vue de son adoption au cours de la 14<sup>ème</sup> réunion de la Conférence des Parties (CdP). Il ressort de sa lecture que les Parties disposent d'une grande flexibilité dans les mesures qu'elles pourraient adopter pour appliquer l'exigence des garanties financières. Le guide fait montre d'une grande ouverture<sup>129</sup>, notamment en ce qui concerne les différences dans le calendrier et le champ d'application, le calcul du montant requis et les autres exigences<sup>130</sup>.

---

<sup>125</sup> *Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets*, 12 juillet 2007, COD 2003/0139 (Parlement Européen et Conseil), à l'article 6 alinéas 1 et 2, en ligne : <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1013&from=FR>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>126</sup> *Ibid.*, à l'article 6 alinéas 3 et 4.

<sup>127</sup> Dans ce dernier cas, l'autorité compétente du pays de destination estime qu'il n'est pas nécessaire de fournir une garantie financière. Cependant, il « assume les obligations découlant de tout transfert illicite, ou la responsabilité de la reprise lorsque le transfert ou la nouvelle opération de valorisation ou d'élimination ne peuvent être accomplis comme il était prévu ». Voir, *Ibid.*, à l'article 6 alinéa 6; articles 23 alinéa 1 ; 24, alinéa 7 et 25, alinéa 1.

<sup>128</sup> Secretariat of the Basel Convention, « Insurance, bond, guarantee », UNEP/CHW/CC.12/10, 6 avril 2016, à la p. 3, en ligne, <<http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-CC.12-10.English.pdf>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>129</sup> En général, les aspects d'ouverture constatés couvrent entre autres : l'entité demandeuse des garanties financières, la forme de la garantie, les risques couverts, la période d'application, le bénéficiaire, le calcul du montant, le respect des dispositions relatives à la garantie et les différences d'exigences entre les États d'exportation, de transit et d'importation.

<sup>130</sup> Intergovernmental negotiating committee to prepare a global legally binding instrument on mercury (Third session), *Progress of the consultative process on financing options for chemicals and wastes led by the United Nations Environment Programme*, UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/INF/3, 18 octobre 2011, aux pp 9-12, en ligne :

- **Le fonctionnement et les limites du Trust Fund prévu par la *Convention de Bâle***

L'exigence de créer un mécanisme financier est contenue dans l'article 14 de la *Convention de Bâle*. On y lit à son alinéa 2 : « les Parties envisageront la création d'un fonds renouvelable pour aider à titre provisoire à faire face aux situations d'urgence afin de limiter au minimum les dommages entraînés par des accidents découlant du mouvement transfrontière ou de l'élimination des déchets dangereux et d'autres déchets »<sup>131</sup>.

Le Trust Fund a été conçu pour assurer le financement des activités du Secrétariat. Il est le pivot nécessaire pour une articulation efficace de l'action des Parties à la Convention. C'est aussi par le fait du Secrétariat qu'on peut jauger de l'état des financements. Sur l'utilisation qui est faite de l'argent collecté dans le Trust Fund, on lit sur le site de la Convention: « *Trust Fund (BC) for the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal was established to provide financial support for the ordinary expenditure of the Secretariat of the Basel Convention* »<sup>132</sup>. Nous avons déjà présenté à l'introduction générale, la situation financière de la *Convention de Bâle*.

Les dépenses administratives du Secrétariat sont composées en majorité des frais administratifs, des contrats et services, des frais de voyage, des frais d'exploitation et des coûts d'acquisition. Comme le montrent les données, ces frais sont considérables et en constante augmentation. Face à l'insuffisance des financements disponibles, le Secrétariat organise constamment des levées de fonds auprès des gouvernements donateurs et du secteur privé. Mais à proprement parler, cette pratique de levée de fonds n'est pas l'apanage du seul Secrétariat de la Convention de

---

<[http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC3/3\\_INF3\\_finance.pdf](http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC3/3_INF3_finance.pdf)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>131</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, supra note 17, à l'article 14, alinéa 2.

<sup>132</sup> Secretary of the Basel Convention, « Trust Fund (BC) », PNUE 2011, à la p. 1, en ligne : <<http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/tabid/1279/Default.aspx>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

Bâle<sup>133</sup>. En examinant de près ce dispositif, nous nous apercevons que c'est la structure onusienne tout entière qui est fragile, le PNUE y compris<sup>134</sup>.

➤ **Le Protocole de Bâle comme aménagement de la *Convention de Bâle* (non encore en vigueur)**

Eu égard au rôle très important de la responsabilité et de la réparation financière des dommages résultant de l'activité de transport des déchets dangereux, la Conférence des Parties à la Convention de Bâle a initié la négociation d'un Protocole qui a finalement été adopté le 10 décembre 1999 (lors de la cinquième réunion de la Conférence des Parties). Ce dernier établit les responsabilités civiles des personnes qui participent à des opérations de transfert des déchets dangereux. L'article 3 stipule que : « le Protocole s'applique aux dommages résultant d'un incident survenant au cours du mouvement transfrontière ou de l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets, y compris le trafic illicite, à partir du moment où les déchets sont chargés sur des moyens de transport à l'intérieur des limites de la juridiction de l'État d'exportation. Toute Partie contractante peut, au moyen d'une notification adressée au Dépositaire, exclure du champ d'application du Protocole les incidents survenant dans une zone

---

<sup>133</sup> En 2008, on pouvait lire dans la mouture du guide de levée des fonds du Secrétariat pour l'exécution du plan biennuel 2008-2009 : « *To meet the short and medium term needs, Parties under the Basel Convention are exploring new and innovative ways to access bilateral and multilateral assistance. International cooperation and assistance is not only necessary, but critical in that many Parties to the Convention lack adequate infrastructure or know-how for managing hazardous wastes and other wastes in an environmentally sound manner or do not have the capacity to control the import of such wastes. Resources are needed to assist these countries to meet obligations in the Convention and its declaration and decisions. To accomplish this, it is necessary to better equip Parties, Directors of Regional and Coordinating Centres and others with tools and knowledge in order to enhance fundraising results* ». Voir Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal (Ninth meeting), *Draft fund-raising strategy*, UNEP/CHW.9/INF/34, UNEP, 20 juin 2008, à la p. 3, en ligne : <<http://archive.basel.int/meetings/cop/cop9/docs/i34e.pdf>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>134</sup> Comme le faisait déjà remarquer William Felice, « le PNUE est constamment confronté à des difficultés financières. Seulement 4 à 6 pour cent de tous les fonds du PNUE proviennent maintenant du budget ordinaire de l'ONU. Les contributions volontaires représentent donc plus de 90 % du budget de l'organisation. Les États réduisent souvent leurs contributions volontaires pour exprimer leur mécontentement avec la direction de l'organisation. Par exemple, les États-Unis, qui ont fortement appuyé le PNUE en 1993 avec 21 millions de dollars en dons volontaires, ont donné moins de 6 millions de dollars en 2004. En conséquence, les cadres supérieurs du PNUE parcourent constamment le monde pour tenter de lever des fonds ». Voir William F. Felice, *The Global New Deal : Economic and Social Human Rights in World Politics*, Rowman & Littlefield Publishers, 2010, à la p. 137. [Notre traduction].

placée sous sa juridiction nationale, pour ce qui est des dommages occasionnés dans les limites de cette juridiction du fait de tout mouvement transfrontière, lorsque cette Partie est l'État d'exportation »<sup>135</sup>. Cet article délimite la zone d'application au regroupement, le reconditionnement, le stockage, l'élimination l'échange des déchets et la mise en réserve des matériaux en vue de les soumettre aux opérations de récupération, de recyclage et de réemploi direct.

Le Protocole exclut toutefois les dommages causés sur le territoire d'un État non Partie au Protocole. Au terme de l'article 3, paragraphe 3, alinéa a), « le Protocole ne s'applique qu'aux dommages subis dans une zone placée sous la juridiction nationale d'une Partie contractante résultant d'un incident visé au paragraphe 1 »<sup>136</sup> c'est-à-dire un « incident survenant au cours du mouvement transfrontière ou de l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets, y compris le trafic illicite »<sup>137</sup>.

Nonobstant le fait que ce nouvel instrument n'aura pas vocation à s'appliquer aux États non Parties, la situation des États en transit a toutefois fait l'objet d'un regard différent par les négociateurs. Il en est résulté un consentement à appliquer le Protocole « pour ce qui est des droits en vertu du Protocole, aux dommages occasionnés dans une zone relevant de la juridiction nationale d'un État de transit qui n'est pas Partie contractante à condition que ledit État soit inscrit à l'annexe A et qu'il ait adhéré à un accord multilatéral ou régional en vigueur concernant les mouvements transfrontières de déchets dangereux »<sup>138</sup>.

Ce Protocole n'est pas encore en vigueur faute de ratifications suffisantes<sup>139</sup>. María Teresa Perez Martín fait le constat qu'au cours des réunions de négociation, « on a pu ressentir une volonté

---

<sup>135</sup> *Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux*, supra note 114, à l'article 3.

<sup>136</sup> *Ibid.*, à l'article 3 paragraphe 3 alinéa a).

<sup>137</sup> *Ibid.*, à l'article 3 paragraphe 1.

<sup>138</sup> *Ibid.*, à l'article 3, paragraphe 3, alinéa d).

<sup>139</sup> Nous remarquons que la plupart des instruments juridiques internationaux portant sur la responsabilité des États ont du mal à trouver le nombre de ratifications nécessaires pour leur entrée en vigueur. Citons pour le prouver : la *Convention de Lugano de 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour*

politique faible, voire même inexistante, de la part de certains États développés d'élaborer un régime de responsabilité au sein de la Convention de Bâle. Parfois, on a même eu l'impression que l'existence d'un tel instrument n'était pas désirée par certains d'entre eux »<sup>140</sup>.

### **b- Les répercussions des difficultés de financement de Bâle sur les centres régionaux et sous-régionaux**

La mise en œuvre de la *Convention de Bâle* a engendré la création de centres régionaux et sous-régionaux. L'idée était de créer une structure permettant d'apporter le soutien aux pays les moins avancés en matière de gestion et d'élimination des déchets dangereux. Nous allons à présent analyser leur rôle et nous évaluerons par la même occasion les résultats concrets qu'ils ont apportés en ce qui concerne l'expertise technologique et le transfert des connaissances. L'étude du fonctionnement des centres régionaux nous donnera l'occasion d'évaluer l'aide internationale en faveur des PED.

#### **➤ Les centres régionaux et le financement de la *Convention de Bâle***

La création des centres régionaux procède de la volonté de financer et de transférer les technologies plus propres d'élimination vers les PED. Les centres sont prévus par l'article 14 paragraphe 1 de la Convention qui dispose que « les Parties conviennent de créer, en fonction des besoins particuliers de différentes régions et sous-régions, des centres régionaux ou sous-régionaux de formation et de transfert de technologie pour la gestion des déchets dangereux et

---

*l'environnement, la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer des substances nocives et potentiellement dangereuses (remplacée par son Protocole de 2010, qui, lui non plus, n'est pas encore entré en vigueur), la Convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures en route. Voir Ruth Mackenzie, Guide explicatif du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, IUCN, 2003, aux pp. 182-183.*

<sup>140</sup> María Teresa Perez Martín, *Que fait le village planétaire de ses déchets dangereux ? : la mise en œuvre de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination supra note 22, à la p. 368.*

d'autres déchets et la réduction de leur production. Les Parties décideront de l'institution de mécanismes appropriés de financement de caractère volontaire »<sup>141</sup>.

En 1994, l'ONUDI et le PNUE avaient lancé l'initiative CNPPP (centres nationaux de production plus propres) dans le but de « renforcer les moyens locaux pour l'introduction de techniques de production plus propres dans les pays en développement et les économies en transition »<sup>142</sup>. Ce réseau compte aujourd'hui 24 centres dont 14 pour la formation et le transfert des technologies<sup>143</sup>. Certains ont une assise institutionnelle nationale tandis que d'autres sont intergouvernementaux (régionaux).

Les centres régionaux sont des unités autonomes œuvrant sous la supervision de la Conférence des Parties de la Convention de Bâle. Leur but est de fournir l'assistance technique et le renforcement des capacités dont ont besoin les États de la région pour se conformer aux exigences techniques, juridiques et institutionnelles de la Convention. Des critères de performance ont été arrêtés pour évaluer leur efficacité<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, supra note 17, à l'article 14 paragraphe 1.

<sup>142</sup> OCDE, *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030*, OECD Publishing, 2008, à la p. 277.

<sup>143</sup> Les 14 centres sont répartis en zones géographiques de la manière suivante : la zone Afrique et Asie de l'Ouest: Basel Convention Regional Centre for the Arab States in Egypt (BCRC Egypt); Basel Convention Coordinating Centre for the African Region in Nigeria (BCCC Africa); Basel and Stockholm Convention Regional Centre in Senegal; Basel and Stockholm Conventions Regional Centre for English speaking countries in Africa (Prétoria, South Africa)). Pour la zone Asie et Pacifique: Basel and Stockholm Convention Regional Centre for the Asia and Pacific Region in China (BCRC-SCRC China); Basel and Stockholm Convention Regional Centre for South-East Asia in Indonesia (BCRC-SCRC Indonesia); Pacific Regional Centre for Training and Technology Transfer for the Joint Implementation of the Basel and Waigani Conventions in the South Pacific region (SPREP-Apia-Samoa); Basel and Stockholm Convention Regional Centre in Iran (BCRC-SCRC Iran)). Pour la zone Europe Centrale et de l'Est: Basel Convention Regional Centre for CIS countries in the Russian Federation; Basel Convention Regional Centre for Central Europe in Slovakia). Enfin, pour la zone Amérique latine et Caraïbes: Basel Convention Regional Centre for the South American Region in Argentina (BCRC Argentina); Basel Convention Regional Centre for the Central America Sub-region including Mexico in El Salvador (BCRC-CAM); Basel Convention Regional Centre for the Caribbean Region in Trinidad and Tobago (BCRC Caribbean); Basel and Stockholm Convention Regional Centre in Uruguay).

<sup>144</sup> Aux termes de l'Annexe I de la Décision BC 11/13, « un centre efficace : a) peut identifier, justifier et mettre en œuvre les mesures et pratiques nécessaires pour aider les Parties à s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention; b) obtient des résultats concrets et/ou quantifiables en matière de renforcement des capacités grâce à ses activités d'assistance technique et de transfert de technologies; c) identifie et entreprend des activités visant à renforcer la coopération, la collaboration et les synergies dans le cadre de ses efforts pour aider les Parties à

Comme stipulé à l'article 14 ci-dessus, le financement des centres régionaux et sous régionaux se fait sur une base volontaire. L'envoi d'un personnel qualifié se fait lui aussi sur une base volontaire. Dès leur institution, des problèmes de financement se sont aussitôt fait ressentir. Le budget des centres régionaux est étroitement lié à celui du Fonds d'affectation spéciale de la Convention, car les budgets alloués proviennent de ce dernier<sup>145</sup>. Or, 5 ans après son entrée en vigueur, le budget du Fonds pour l'exercice 1997-1998 était de l'ordre de 1,5 million de dollars US par an. Près de la moitié des fonds avaient généralement été consacrés à la couverture des frais de participation des Parties aux réunions<sup>146</sup>.

En faisant un petit comparatif avec le budget annuel du Secrétariat, on s'aperçoit qu'il est trois fois moins élevé, car le budget annuel du Secrétariat qui, rappelons-le, est composé de moins d'une quinzaine de personnes est de l'ordre de 5 millions de dollars par an. Le financement accordé à l'ensemble des 14 centres régionaux pourrait par conséquent être amélioré compte tenu de leur rôle primordial.

En comparant les données financières du budget 1997/1998 avec celles du budget 2014/2015, on s'aperçoit que le volume global des financements a diminué, ce qui est étonnant, car pendant

---

s'acquitter des obligations contractées au titre de la Convention; d) identifie des ressources financières supplémentaires ainsi que d'autres donateurs pour financer des activités aux fins d'aider les Parties à s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention; e) gère et exécute toutes les activités de manière : i) efficiente; ii) efficace; iii) transparente; f) peut répondre aux diverses exigences linguistiques de la région ou de la sous-région et exécute ces activités en anglais si nécessaire ».

<sup>145</sup> Un peu plus tard, en 2013, le PNUE a adopté des règles de gestion financière pour les Conférences des Parties, leurs organes subsidiaires et les Secrétariats des *Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm*. En effet, l'article 4 alinéa 3 de celles-ci annonce qu'« un Fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique est créé par le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement et géré par le Secrétaire exécutif. Ce fonds reçoit les contributions (...) destinées à financer en particulier : a) L'assistance technique, la formation et le renforcement des capacités ; b) Les Centres régionaux et Centres de coordination de la Convention de Bâle (...) ». Secrétariat de la Convention de Bâle, *Convention de Bâle, Convention de Rotterdam, Convention de Stockholm : Règles de gestion financière*, UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-FIN-PUB-FinancialRules, PNUE, 2013, à l'article 4 alinéa 3, en ligne : <<http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-FIN-PUB-FinancialRules.French.pdf>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>146</sup> OCDE, *Les mesures commerciales dans les accords multilatéraux sur l'environnement*, OECD Publishing, 2000, à la p. 122.

la même période, le volume des mouvements transfrontières des déchets dangereux a parallèlement augmenté.

Il ressort de l'analyse du budget que seulement 15 000 dollars avaient été affectés aux outils et à la méthodologie pour la formation et le renforcement des capacités tandis qu'aucun financement ne fut attribué aux activités de formation et de renforcement des capacités en vue de l'amélioration de la mise en œuvre de la Convention au niveau régional, du moins pour les années 2014 et 2015<sup>147</sup>. De plus, un total de 70 500 dollars avait été affecté au fonctionnement des 14 centres régionaux et sous-régionaux<sup>148</sup>.

### ➤ **Les impacts du sous-financement sur le fonctionnement des centres régionaux**

Le montant de financement accordé aux centres régionaux a un impact sur leur fonctionnement global. Plus les montants sont faibles, plus les problèmes rencontrés sont nombreux. Voici un extrait des problèmes mentionnés dans le Business plan du BCCC-Africa (Basel Convention Coordination Centre For Training and Technology Transfert for the African Région)<sup>149</sup> pour la période 2016-2019. « *Prominent among these challenges are that :*

- ✓ *Data is generally lacking on the volume and flow patterns of waste generated, for various waste types. Accurate data is required for sound planning to achieve ESM.*
- ✓ *Most African countries do not yet have policy documents, legislations, guidelines, regulations and manuals required to handle specific waste types. This constitutes a very major problem in the management of e-waste.*

---

<sup>147</sup> Une autre chose remarquable qu'on constate en scrutant ce budget c'est qu'on a attribué plus de financement à l'entretien des locaux et services (soit, 148 738 dollars) qu'à la formation.

<sup>148</sup> Le budget proposé pour l'exercice 2016/2017 ne ressemble pas tout à fait à celui de 2014/2015. Ce dernier contient davantage de propositions d'aménagement pour donner plus de place aux synergies entre les trois Conventions. Nous allons revenir sur les synergies un peu plus loin.

<sup>149</sup> Le BCCC-Africa a son centre d'activité au Nigéria. Il coordonne les activités des centres régionaux de l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Sénégal.



- ✓ *Knowledge, skills and competences are still grossly inadequate amongst critical sectors required to manage wastes, vis: regulators, enforcement agencies, judiciary, legislators, private entrepreneurs. Massive and appropriate training on various waste streams is required across the continent.*
- ✓ *Technical infrastructure such as laboratory facilities, personnel, recycling equipment, collection and disposal equipment are grossly inadequate.*
- ✓ *Access to financial resources needed to procure facilities for ESM of wastes is not readily available.*
- ✓ *In many cases, African countries have not been able to benefit from international cooperation that could provide necessary support for the management of hazardous wastes.*
- ✓ *African countries have diverse approaches that are not very effective for ESM of wastes. The approaches need to be harmonised towards attainment of more effective regional and sub-regional solutions. Cooperation and communication among various countries and the various Basel Regional and Coordinating Centres in Africa is critical in this regard.*
- ✓ *Participation of the private sector in the management of hazardous wastes and chemicals is inadequate. In most cases, appropriate profitable business models have not been developed to motivate such participation.*
- ✓ *The general populace is in most cases ignorant of the hazardous nature of certain chemicals and wastes, and the dangers associated with not managing these in a sound manner»<sup>150</sup>.*

---

<sup>150</sup> Basel Convention Coordinating Centre for the African Region, *Basel Convention Coordinating Centre for the African Region, Ibadan, Nigeria : Business Plan 2016-2019*, UNEP-CHW-RC-WPLAN-021-2016-2019, UNEP, juin 2016, à la p. 6, en ligne : <<http://basel.int/Partners/RegionalCentres/BusinessPlans/tabid/2336/Default.aspx> (Basel Convention Coordinating Centre for the African Region, Ibadan, Nigeria)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

Voir aussi, Basel Convention Regional Centre for the Asia and Pacific Region, Beijing, China, *Basel Convention Regional Centre for the Asia and Pacific Region, Beijing, China : Business plan 2016-2019*, UNEP-CHW-POPS-RC-WPLAN-002-2016-2019, UNEP, 29 septembre 2015, à la p. 5, en ligne : <<http://basel.int/Partners/RegionalCentres/BusinessPlans/tabid/2336/Default.aspx> (Basel Convention Regional Centre for the Asia and Pacific Region, Beijing, China)> (dernière vérification le 30 juin 2019).; Basel Convention

Les centres régionaux reflètent les difficultés rencontrées au niveau national pour les pays les moins avancés et les PED. Les problèmes les plus récurrents sont : le manque de ressources financières et les unités de traitement, la faible capacité d'analyse, la formation insuffisante, une faible implication du secteur privé, la difficulté à séparer la gestion des déchets dangereux de celle des autres déchets, une population non informée, des moyens de communication inexistantes ou inadaptés, l'incapacité de réaction en situation d'urgence, les divergences entre les législations nationales, et enfin, un manque de ressources humaines qualifiées dans le domaine de la gestion des déchets dangereux<sup>151</sup>.

De plus, il ressort de la lecture de l'article 13 de la Convention que les Parties sont tenues de déposer des rapports mentionnant entre autres des accidents survenus à la suite de tout transport de déchets, les données statistiques sur la production, le transport et l'élimination de déchets dangereux auxquels ils ont participé, les accords et arrangements bilatéraux et multilatéraux qu'ils auront passés durant l'année pour laquelle le rapport est émis, les méthodes d'élimination utilisées, et toute amélioration apportée aux techniques utilisées pour l'élimination des déchets dangereux<sup>152</sup>. Mais dans les faits, beaucoup d'États rencontrent des difficultés à répondre à cette exigence, ce qui conduit souvent à une absence de rapport et un manque de pertinence et de valeur pratique de ceux qui sont envoyés. Les raisons sont multiples. Outre le manque de

---

Regional Centre for South-East Asia, Jakarta, Indonesia, *Basel Convention Regional Centre for South-East Asia, Jakarta, Indonesia: Business Plan 2016-2019*, UNEP-CHW-RC-WPLAN-016-2016-2019, UNEP, 2 octobre 2015, aux pp. 1 et 3, en ligne : <<http://basel.int/Partners/RegionalCentres/BusinessPlans/tabid/2336/Default.aspx>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>151</sup> Basel Convention Regional Centre for French-speaking countries in Africa, Dakar, Senegal, *Basel Convention Regional Centre for French-speaking countries in Africa, Dakar, Senegal: Business plan 2016-2019*, UNEP-CHW-POPS-RC-WPLAN-011-2016-2019, PNUÉ, septembre 2015, à la p. 5, en ligne : <<http://basel.int/Partners/RegionalCentres/BusinessPlans/tabid/2336/Default.aspx>> (Basel Convention Regional Centre for French-speaking countries in Africa, Dakar, Senegal)> (dernière vérification le 30 juin 2019). Voir aussi, Basel Convention Regional Centre for the Arab States, Giza, Egypt, *Basel Convention Regional Centre for Training and Technology Transfer for Arab States in Egypt: Draft business plan/work plan 2016-2019*, UNEP-CHW-RC-WPLAN-023-2016-2019, UNEP, à la p. 3, en ligne : <<http://basel.int/Partners/RegionalCentres/BusinessPlans/tabid/2336/Default.aspx>> (Basel Convention Regional Centre for the Arab States, Giza, Egypt)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>152</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, *supra* note 17, à l'article 13, alinéas 1 et 3.

financement, cette situation provient aussi du manque de personnel qualifié et d'une surcharge du volume de travail dans les administrations sollicitées.

D'autre part, la Convention avait prévu un système de vérification et de contrôle. Par la *Décision I/2*, adoptée le 4 décembre 1992 lors de la première réunion de la Conférence des Parties, le Comité spécial à composition non limitée pour la mise en œuvre de la Convention de Bâle fut créé. Il travaille en étroite collaboration avec le Secrétariat. Pour son fonctionnement, il est prévu que le Secrétariat compile l'ensemble des rapports collectés chez les Parties, puis en fait un résumé analytique qu'il envoie à ce dernier. À son tour, le Comité procède à une évaluation des informations reçues et en principe, fait une vérification *a posteriori*. Ce mécanisme est supposé permettre une évaluation d'ensemble du fonctionnement de la Convention. Mais comme le fait remarquer une auteure, « le Comité n'est pas en mesure de réaliser une vérification *in situ* qui semble être utile lorsque les informations rapportées se réfèrent, par exemple, à des cas de trafic illicite des déchets dangereux »<sup>153</sup>. Ceci revient à dire que le Comité tient pour acquis tout ce qui est écrit dans les rapports en provenance des Parties.

Au lieu que le contrôle soit effectué par le mécanisme prévu par la Convention à cet effet, ce sont plutôt les États qui assurent cette fonction, mais de façon quelque peu différente. En effet, l'article 19 prévoit de passer par le Secrétariat pour informer toute Partie dont on pense que les agissements vont à l'encontre de la Convention. Cet article permettait un certain degré de suivi et de vérification. Mais, « reconnaissant les difficultés techniques et économiques propres à la gestion de déchets dangereux, les Parties ont opté pour employer, dans la pratique, ce système de vérification plutôt comme un moyen d'assistance technique et financière aux pays ayant des difficultés pour appliquer la Convention, que comme une forme de mise en cause de la non-conformité du pays aux obligations contractées »<sup>154</sup>. Telle est en réalité l'une des nombreuses limites de la mise en œuvre de la *Convention de Bâle* rattachées à l'épineuse question du financement.

---

<sup>153</sup> Maria-Teresa Perez Martin, « Les mécanismes de contrôle de la mise en oeuvre et du respect de la Convention de Bâle » (1997) 27 *Environmental Policy and Law* 209-213 à la p 209.

<sup>154</sup> *Ibid.*, à la p. 9.

Malgré ces quelques points susceptibles d'amélioration, il convient de souligner que la *Convention de Bâle* a marqué une avancée significative vers la construction de la structure juridique internationale du secteur des produits chimiques et des déchets dangereux. Il a continué d'inspirer au sein de l'OCDE (élaboration d'une politique de gestion des déchets) et en Afrique (adoption de la Convention de Bamako)<sup>155</sup>.

## **B- La *Convention de Stockholm*, un deuxième pas dans la structuration du droit international relatif aux produits chimiques**

La *Convention de Stockholm* est le deuxième jalon de la construction du système international de gestion des produits chimiques et des déchets dangereux. Elle est aussi importante que la précédente et régit les polluants organiques persistants (POP). Pour mieux la comprendre, nous allons présenter tout d'abord les caractéristiques des POP, ensuite, nous étudierons le régime juridique qui les encadre, et enfin, nous nous intéresserons à la question de financement au sein de ce régime.

### **1- Les caractéristiques des polluants organiques justifiant une action internationale**

Les POP sont définis par quatre caractéristiques distinctives à savoir la persistance, la bioaccumulation, le potentiel de propagation dans l'environnement et la nocivité. Dans son préambule, la *Convention de Stockholm* reconnaît que « les polluants organiques persistants possèdent des propriétés toxiques, résistent à la dégradation, s'accumulent dans les organismes vivants et sont propagés par l'air, l'eau et les espèces migratrices par-delà les frontières internationales et déposés loin de leur site d'origine, où ils s'accumulent dans les écosystèmes

---

<sup>155</sup> *Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique*, [2101 R.T.N.U. 275 ; ILM, 1991, Vol. 30 pp. 773 ss.] adoptée le 30 janvier 1991, entrée en vigueur le 22 avril 1998, en ligne : <[http://www.unep.org/delc/Portals/119/Texte\\_Convention\\_Bamako.pdf](http://www.unep.org/delc/Portals/119/Texte_Convention_Bamako.pdf)> ou <http://www.cetim.ch/wp-content/uploads/conv-bamako-fra.pdf> (dernière vérification le 30 juin 2019).

terrestres et aquatiques »<sup>156</sup>. Expliquons en détail chacune de ces caractéristiques afin de comprendre la raison pour laquelle les POP sont devenus un enjeu international.

#### **a- La persistance ou résistance à la dégradation naturelle**

La persistance est la capacité qu'ont les POP à résister à la dégradation biologique, chimique et photolytique (détérioration par irradiation UV). Par conséquent, ces molécules ne perdent pas leur effet et restent plus longtemps dans l'environnement. La raison de leur persistance provient aussi du fait qu'elles ont une faible solubilité dans l'eau et au contraire, une solubilité très élevée dans les matières grasses. C'est la raison pour laquelle l'annexe D de la Convention énonce que, pour déterminer la persistance d'une molécule, il faut apporter la « preuve que la demi-période de vie de la substance chimique dans l'eau est supérieure à deux mois, ou que dans le sol elle est supérieure à six mois, ou que dans les sédiments, elle est supérieure à six mois »<sup>157</sup>. La demi-période de vie, encore simplement appelée demi-vie, est « le temps requis pour que la concentration de l'entité tombe à la moitié de sa valeur initiale »<sup>158</sup>. En ce qui concerne les pesticides, on peut retrouver ces périodes dans les banques de données telles qu'AGRITOX<sup>159</sup> ou celle du département américain de l'agriculture (USDA)<sup>160</sup>.

La majorité des POP sont de fabrication humaine. Ce ne sont pas, à proprement parler, des produits naturels, mais plutôt industriels. Le processus industriel se caractérise par la synthétisation de substances chimiques en grande quantité dans le but de réduire les coûts et les difficultés qui peuvent résulter pour ce qui est de l'élimination des déchets, la gestion des fuites, les déversements et la combustion. Comme le reconnaît le *Global programme of action for the protection of the marine environment from land-based activities*, « une fois dispersés, le

---

<sup>156</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, supra note 36, au Préambule.

<sup>157</sup> *Ibid.*, à l'Annexe D, point b.

<sup>158</sup> Peter William Atkins, *Éléments de chimie physique*, De Boeck Supérieur, 1998, à la p. 248.

<sup>159</sup> Voir la liste des substances dans le site internet d'AGRITOX, <http://www.agritox.anses.fr/php/fiches.php>

<sup>160</sup> Voir le site internet de l'USDA, <https://www.ams.usda.gov/datasets/pdp/pdpdata>

nettoyage est rarement possible. Étant donné que de nombreux POP sont relativement volatils, leur remobilisation et leur redistribution à longue distance par les voies atmosphériques compliquent souvent l'identification de sources spécifiques »<sup>161</sup>. Cette complexité ressort également quand on aborde la caractéristique de la bioaccumulation.

### **b- La bioaccumulation et bioamplification**

La bioaccumulation (ou bioconcentration) et la bioamplification sont des facteurs importants qui caractérisent les POP. Selon l'Annexe D de la Convention, le critère de bioaccumulation est rempli une fois établie la « preuve que le facteur de bioconcentration ou le facteur de bioaccumulation correspondant à la substance chimique dans les espèces aquatiques est supérieur à 5 000 ou, en l'absence de données sur ces facteurs, que le log K<sub>oe</sub> est supérieur à 5 »<sup>162</sup>. La détermination de la bioaccumulation se fait par le calcul du logarithme de K<sub>oe</sub> (log K<sub>oe</sub>) qui est l'indicateur servant à déterminer qu'il y a bioaccumulation d'une substance dans les organismes aquatiques<sup>163</sup>.

Les études sur la bioconcentration ne sont pas récentes. Des recherches effectuées par la spécialiste Theo Colborn et le *World Wildlife Fund* depuis les années 1950 ont clairement démontré les effets des produits chimiques synthétiques sur les hormones. Cette équipe de chercheurs a réalisé des observations et des prélèvements dans les Grands Lacs. En comparant les taux de concentration des Polychlorobiphényles (PCB) dans l'eau avec ceux des animaux issus de ces eaux et aussi ceux des autres animaux qui se nourrissent des animaux des Grands Lacs, ils constatèrent des différences énormes. Ce qui signifie qu'il y a une évolution exponentielle de la concentration des PCB et partant des autres POP dans les organismes vivants une fois que ces derniers sont versés dans les cours d'eau. Selon les résultats obtenus, ces

---

<sup>161</sup> UNEP, *Global programme of action for the protection of the marine environment from land-based activities*, UNEP(OCA)/LBA/IG.2/7, 5 décembre 1995, à la p. 38, en ligne : [http://www.cep.unep.org/pubs/meetingreports/LBS%20ISTAC%20III/english/whole\\_gpa.pdf](http://www.cep.unep.org/pubs/meetingreports/LBS%20ISTAC%20III/english/whole_gpa.pdf) (dernière vérification le 30 juin 2019), [Notre traduction].

<sup>162</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, supra note 36, à l'Annexe D, point c.

<sup>163</sup> OECD, *Lignes directrices de l'OCDE pour les essais de produits chimiques*, OECD Publishing, 2007, à la p. 22.

recherches en arrivent à la conclusion que « grâce à ce processus d'amplification, les concentrations d'un produit chimique persistant, qui résiste à la décomposition et s'accumule dans la graisse corporelle, peuvent être 25 millions de fois plus importantes dans un prédateur de rang supérieur comme le goéland argenté que dans l'eau environnante »<sup>164</sup>. Ainsi, par l'effet de bioamplification, les accumulations ne sont pas linéaires, mais plutôt exponentielles<sup>165</sup>.

De plus, rappelons que les POP ne sont pas solubles dans l'eau. Cette propriété rend leur consommation encore plus facile par les animaux et les invertébrés marins. Quand ces animaux migrent, les POP migrent avec eux. Tous les grands cours d'eau du monde étant reliés, la conséquence c'est que la pollution générée dans un endroit du globe se retrouve dans la chaîne alimentaire des populations vivant dans un autre endroit éloigné. Un autre chercheur pousse la réflexion un peu plus loin et se demande si l'origine de la bioaccumulation est dans la nourriture que nous consommons ou bien dans l'eau que nous buvons. Le problème c'est que « la mesure de contaminants dans les organismes établit le constat de la bioaccumulation, mais ne permet pas aisément de remonter aux sources. Les expérimentations ont souvent conclu à la prépondérance de l'eau comme véhicule des contaminants »<sup>166</sup>. Mais les recherches dans leur ensemble s'harmonisent pour affirmer qu'« à la base des chaînes tropiques, les échanges de contaminants dans la colonne d'eau et le matériel en suspension d'origine détritique et phytoplanctonique ont un rôle essentiel dans les processus de bioaccumulation qui conditionnent l'entrée de ces substances artificielles dans les organismes vivants »<sup>167</sup>. Toutefois plus on

---

<sup>164</sup> Theo Colborn, *Our stolen future: are we threatening our fertility, intelligence, and survival ? A scientific detective story*, New York, Dutton, 1996, à la p. 26 [Notre traduction].

<sup>165</sup> Ce que ces chercheurs ont constaté, c'est qu'un déversement dans l'eau engendre une accumulation de 250 fois plus dans le phytoplancton et de 500 fois dans le zooplancton, ce qui à son tour entraîne une accumulation de 45 000 fois dans l'organisme des crevettes, car ces dernières se nourrissent des deux premiers. À leur tour, les crevettes vont entraîner une concentration de 835 000 fois supérieure dans le corps des éperlans qui sont les prédateurs des crevettes et de 2 800 000 fois dans les truites du lac et enfin de 25 millions de fois plus dans les goélands qui viennent pêcher les poissons de la rivière. Voir *Ibid.*, à la p. 27.

<sup>166</sup> Alain Abarnou, Thierry Burgeot, Marc Chevreuil, François Le Boulenger, Véronique Loizeau, Agnès Madoulet-Jaouen et Christophe Minier, *Les contaminants organiques : quels risques pour le monde vivant ?* Editions Quae, 2000, à la p. 24.

<sup>167</sup> *Ibid.*

remonte dans la chaîne tropique, plus il devient évident que c'est l'alimentation qui joue le rôle le plus important dans le processus de bioaccumulation des POP dans les organismes vivants.

### **c- La propagation**

Il ressort de la lecture de l'Annexe D de la Convention qu'il y a propagation lorsqu'on observe des concentrations préoccupantes d'un POP dans des lieux éloignés de la zone où il est émis ou produit. De plus, il faut des « données de surveillance indiquant qu'une propagation à longue distance de la substance par l'air, l'eau ou des espèces migratrices, avec un potentiel de transfert dans un environnement récepteur, peut s'être produite ». Il faut aussi faire une étude des caractéristiques de la substance et parvenir à déterminer que dans l'avenir elle est susceptible d'être propagée par l'air, l'eau, ou par la migration de certains animaux<sup>168</sup>.

La propagation à de longues distances est la caractéristique qui a conduit à considérer la question des POP sous un angle global. Ils se propagent par un processus géochimique connu sous le nom d'« effet sauterelle »<sup>169</sup>. C'est ce qui justifie leur présence dans les régions polaires et les sommets des montagnes.

En ce qui concerne la pollution par les POP, il n'y a pas de frontière, comme d'ailleurs c'est de plus en plus le cas dans beaucoup de domaines relatifs à la pollution. Les POP s'écoulent vers les environnements marins et côtiers, c'est-à-dire les ruisseaux, les rivières et les fleuves. Les étendues d'eau recouvrent près de 70 % du globe. L'on comprend donc aisément pourquoi les POP se retrouvent quasiment aux quatre coins de la planète incluant les régions où il n'existe aucune production possible. Au stade des connaissances scientifiques actuelles, on sait que les

---

<sup>168</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, supra note 36, à l'Annexe D, point d.

<sup>169</sup> L'effet sauterelle s'explique par le fait que les POP sont soumis à plusieurs cycles d'évaporation dans les latitudes chaudes et de condensation dans des zones de températures froides, ce qui leur fait effectuer en quelque sorte des « sauts » dans leur mode de propagation. Voir Andrew Jon Hund, *Antarctica and the Arctic Circle: A Geographic Encyclopedia of the Earth's Polar Regions*, ABC-CLIO, 2014, à la p. 306 ; Marquita K. Hill, *Understanding Environmental Pollution*, Cambridge University Press, 2010, à la p. 15.



POP peuvent s'éparpiller dans l'environnement à travers les êtres vivants (migrations des papillons, des oiseaux, etc.), l'air, l'eau, le sol et les sédiments<sup>170</sup>.

L'autre mode de propagation est la circulation atmosphérique. Aux dires du *Global programme of action* précité, « le mouvement peut également se produire par une migration successive de mouvements à courte portée qui résultent d'une séquence de volatilisation, de dépôt et de revolatilisation »<sup>171</sup>. C'est ce qui explique que l'on ait retrouvé des taux élevés de produits chimiques industriels et agricoles dans l'Arctique canadien et chez les populations autochtones nordiques vivant dans ces régions<sup>172</sup>. Ceci contribue à une répartition de leur toxicité vers des régions qui en étaient jusque-là épargnées.

#### **d- La nocivité ou toxicité**

À l'ouverture de la première session des négociations intergouvernementales sur les POP, tenue à Montréal, du 29 juin au 3 juillet 1998, le directeur exécutif du PNUE, Klaus Töpfer reconnaissait qu'« en plus de provoquer la mort et la maladie par contact direct, de nombreux produits chimiques hautement toxiques et des pesticides persistent pendant des années dans l'environnement, où ils causent des dommages à long terme à la santé humaine et à la nature »<sup>173</sup>.

Si la toxicité des POP est aujourd'hui décriée, elle fut paradoxalement la première caractéristique recherchée par les fabricants de pesticides, quel que soit le spectre voulu, long

---

<sup>170</sup> Heidelore Fiedler, *Persistent Organic Pollutants*, Springer Science & Business Media, 2002, à la p. 34.

<sup>171</sup> UNEP, *Global programme of action for the protection of the marine environment from land-based activities*, *supra* note 161, à la p. 38.

<sup>172</sup> Gouvernement du Canada, *La gestion des substances potentiellement toxiques au Canada : un rapport de la série l'état du débat de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie*, Ottawa, 2001, à la p. 26.

<sup>173</sup> UNEP, « Information kit Montreal 1998 : First session of the Intergovernmental Negotiating Committee-Persistent organic pollutants », juin 1998, en ligne : <<http://unep.ch/iuc/press/pops/pop6-98.htm#pops>> (dernière vérification le 30 juin 2019) [Notre traduction].

ou court<sup>174</sup>. Tout en utilisant cette propriété, les industriels ont fabriqué de très grandes quantités d'insecticides, de fongicides, d'herbicides et de rodenticides en agriculture pour l'élimination respectivement d'insectes nuisibles, de champignons pathogènes, de mauvaises herbes et des rongeurs dévastateurs<sup>175</sup>. Les pesticides ont favorisé la croissance agricole désespérément attendue après les ravages causés par les deux guerres mondiales tout en contribuant dans une large mesure à contrôler les maladies transmises par les insectes vecteurs.

Toutefois, ces produits sont très nocifs. Leur degré de nocivité diffère en fonction du polluant organique considéré. Les études toxicologiques sont complexes. Elles ont souvent pour finalité première d'observer les effets, de quantifier et déterminer le seuil de concentration à partir duquel les effets apparaissent<sup>176</sup>. Cependant, la compréhension de l'ampleur des répercussions sur la santé humaine est encore difficile à déterminer avec précision, car la remontée des POP sur l'être humain se fait à travers leur évolution dans la chaîne alimentaire.

Malgré cela, les recherches démontrent de façon claire qu'une exposition aux POP même à de faibles doses peut conduire à des dommages importants. Nous pouvons, selon un ordre de gravité ascendant, mentionner à titre non exhaustif : les allergies, les éruptions cutanées, l'hypersensibilité, les dysfonctionnements endocriniens, l'altération du système nerveux central et périphérique, le délabrement du système immunitaire, les troubles de la reproduction, les perturbations de la croissance des nouveau-nés, les troubles neurologiques, le cancer, et en bout de ligne, la mort<sup>177</sup>. Une introduction directe de certains pesticides dans un cours d'eau peut entraîner la mort en masse de poissons et autres animaux aquatiques.

---

<sup>174</sup> Les pesticides à court spectre sont ceux qui visent à détruire un ravageur bien ciblé tandis que ceux à long spectre détruisent non seulement le ravageur, mais aussi les organismes auxiliaires tels les pollinisateurs, c'est-à-dire ceux-là mêmes qui contribuent aux services écologiques rendus par la biodiversité.

<sup>175</sup> Linda R. Berg, Peter H. Raven et David M. Hassenzähl, *Environnement*, De Boeck Supérieur, 2009, à la p. 602.

<sup>176</sup> Alain Abarnou, Thierry Burgeot, Marc Chevreuil, François Le Boulenger, Véronique Loizeau, Agnès Madoulet-Jaouen et Christophe Minier, *Les contaminants organiques : quels risques pour le monde vivant ?*, supra note 166, à la p. 26.

<sup>177</sup> Arnold Schechter, *Dioxins and health: including other persistent organic pollutants and endocrine disruptors*, 3rd ed., coll Wiley online books UBCM Chemistry 2000, Hoboken, NJ, John Wiley & Sons, 2012, à la p. 4.

Les recherches de Colborn et ses associés mentionnés précédemment ont révélé que « certains animaux, comme le goéland, ont présenté des comportements étranges tels que les nids de même sexe, tandis que d'autres espèces, y compris le cormoran à aigrettes, avaient des défauts de naissance bruts visibles tels que des pieds bots, des yeux manquants, des colonnes vertébrales tordues et des becs croisés »<sup>178</sup>. Ces effets sont la résultante de perturbations du système endocrinien (responsable de la sécrétion des hormones). Les animaux étudiés font partie de notre chaîne alimentaire, il n'est donc guère surprenant que par l'effet de bioamplification, ces mêmes anomalies se retrouvent et s'accroissent sur la race humaine en général, car les POP ont une influence dommageable non seulement sur le système de reproduction, mais aussi sur le lien génétique qui nous rattache à notre descendance. C'est la raison pour laquelle il s'est avéré nécessaire d'instituer un régime juridique international pour les réglementer.

## 2- Le régime juridique et les objectifs de la *Convention de Stockholm*

À l'origine, la *Convention de Stockholm* s'attaquait principalement à 12 POP jugés très dangereux. Encore connus sous le surnom *dirty dozen* (les douze sales), il s'agissait des polluants suivants : l'**aldrine**<sup>179</sup>, le **chlordan** (insecticide à large spectre utilisé pour éliminer les termites), le **DDT** (abondamment utilisé comme insecticide après la Deuxième Guerre mondiale pour protéger les populations contre le paludisme, le typhus et d'autres maladies qui ont pour vecteurs les insectes. Il est encore utilisé pour lutter contre la malaria dans les pays du Sud). La liste comportait aussi le **dieldrine** (utilisé principalement pour lutter contre les termites et les parasites textiles, mais également pour lutter contre les maladies transmises par les insectes

---

<sup>178</sup> Theo Colborn, *Our stolen future: are we threatening our fertility, intelligence, and survival ? A scientific detective story*, *supra* note 164, à la p. 26.

<sup>179</sup> L'aldrine est utilisé comme pesticide et sert à l'élimination des termites, des sauterelles, des vers qui attaquent les racines de maïs, et d'autres insectes qui menacent les récoltes. Toutefois, il est aussi soupçonné de tuer des oiseaux. Ce polluant a été impliqué dans un incident qui avait conduit à l'élimination de centaines d'oiseaux de rivage, des sauvagines et des passereaux le long de la côte du golfe du Texas. On pense que ces oiseaux avaient soit mangé du riz traité à l'aldrine, soit alors mangé d'autres animaux qui eux avaient consommé ce riz. Voir UNEP, « Information kit Montreal 1998 : First session of the Intergovernmental Negotiating Committee-Persistent organic pollutants » *supra*, note 173.

vivant dans les sols agricoles), le polychlorodibenzo-p-dioxines (**dioxine**)<sup>180</sup>, l'**endrine** (insecticide utilisé sur les grains et le coton) et les **Polychlorobiphényles**<sup>181</sup>. À cette liste, il faut ajouter les **furanés** (produits accidentellement lors de la fabrication des PCB), l'**hexachlorobenzène** (fongicide), l'**heptachlore** (pesticide), le **mirex** (insecticide servant à lutter contre les fourmis et les termites) et le **toxaphène** (pesticide utilisé sur le coton, les céréales, les fruits, les noix et les légumes)<sup>182</sup>. En date d'aujourd'hui, cette liste a beaucoup évolué et comporte désormais davantage de polluants qu'au moment de l'adoption de la Convention<sup>183</sup>.

L'objectif déclaré de la Convention est de « protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants »<sup>184</sup>. Pour réaliser cet objectif, elle préconise trois grands axes : une meilleure coordination de l'effort international, une meilleure régulation du commerce international et la réduction des émissions.

#### **a- Recherche de coordination de l'effort international**

Une coordination des efforts permet sans nul doute d'atteindre des résultats plus importants. Avant la Convention, les organisations internationales telles le PNUE s'étaient déjà efforcées

---

<sup>180</sup> Les dioxines sont des produits chimiques générés « involontairement en raison de la combustion incomplète, aussi bien pendant la fabrication des pesticides que celle d'autres substances chlorées. Ils proviennent principalement de la combustion des déchets hospitaliers, des déchets municipaux et des déchets dangereux, mais aussi des émissions des automobiles, de la tourbe [matière organique fossile, formée de débris végétaux], du charbon et du bois. Il existe 75 différentes dioxines, dont sept sont considérées comme préoccupantes ». Voir, *Ibid.*, à la p 3.[Notre traduction].

<sup>181</sup> Les Polychlorobiphényles sont des fluides servant à l'échange de chaleur. Ils sont abondamment utilisés dans l'industrie électrique, notamment dans les transformateurs, les condensateurs, les isolateurs, les sectionneurs de puissance, les fours à micro-ondes, les peintures, les adhésifs, les papiers autocollants, etc. Il en existe 209 types différents.

<sup>182</sup> Anne-Corinne Zimmer, *Polluants chimiques : enfants en danger*, Éditions de l'Atelier, 2007, à la p. 47.

<sup>183</sup> Christian Valentin, *Les sols au coeur de la zone critique 5: Dégradation et réhabilitation*, ISTE Group, 2018, à la p. 183. Voir également, Nathalie Chèvre et Suren Erkman, *Alerte aux micropolluants: pesticides, biocides, détergents, médicaments et autres substances chimiques dans l'environnement*, Collection le savoir suisse, 2011, à la p. 69.

<sup>184</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, supra note 36, à l'article premier.

de rechercher une harmonisation dans le secteur des substances chimiques. La question se pose généralement en termes de recherche des substituts aux POP, car tout le monde s'entend habituellement sur le but, à savoir la protection de la santé humaine et l'environnement.

La coordination a tout d'abord nécessité le rapprochement de plusieurs secteurs d'activité jusque-là éloignés, étant donné que la gestion des pesticides est transversale par sa nature. Les auteurs Pia Kohler et Melanie Ashton reconnaissent les défis que la coordination peut engendrer. Ils incluent « la nature multisectorielle du problème (par exemple, la réglementation de l'utilisation des pesticides peut exiger une coopération entre les secteurs agricole, industriel et sanitaire), les limitations de capacité (dresser seulement l'inventaire des stocks existants peut nécessiter des outils et des compétences techniques étendues), l'incertitude scientifique (en particulier à la lumière de la prolifération rapide des produits chimiques utilisés, dont beaucoup ne sont pas encore pleinement connus), et les besoins financiers (découlant à la fois de la charge administrative et de l'augmentation du coût des solutions de rechange potentielles) »<sup>185</sup>.

Les Parties à la table des négociations se sont fondamentalement appuyées sur la décision 19/13 du Conseil d'administration du PNUE portant sur l'orientation que doit prendre l'action internationale pour une meilleure préservation de la santé humaine et de l'environnement<sup>186</sup>. Les recommandations de la *Conférence de Rio* ont joué un rôle prépondérant dans l'élaboration des nouvelles orientations. Dans le même ordre d'idées, le Programme international sur la sécurité des produits chimiques, piloté par le PNUE, l'OMS, l'OIT et la FAO avait également joué un rôle capital. Avant Rio, les efforts étaient dans un premier temps, orientés vers la compréhension des modes de pollution des POP et de leur transport sur de longues distances.

---

<sup>185</sup> Pia M. Kohler et Melanie Ashton, « Paying for POPs: Negotiating the Implementation of the Stockholm Convention in Developing Countries Negotiating International Development » (2010) 15: 3 *International Negotiation* 459-484, à la p. 460.[Notre traduction].

<sup>186</sup> La Décision 19/13C porte acceptation par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement des conclusions et recommandations figurant dans le rapport final du Groupe de travail spécial sur les polluants organiques persistants du Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique (FISC). Voir *PNUE, Rapport final de la réunion du Groupe de travail spécial sur les polluants organiques persistants du Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique, tenue les 21 et 22 juin 1996 à Manille*, UNEP/POPS/INC.1/INF/4, avril 1998, à la p. 1, en ligne : <<http://www.pops.int/documents/meetings/inc1/french/INF4F.html>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

Dans un second temps, les efforts se sont orientés vers la mise en place des outils d'évaluation et la réalisation des évaluations internationales des risques émanant des produits chimiques. Dans ce sens, le chapitre 19 de l'*Agenda 21* (point 19.2) reconnaissait qu'à cette époque on commençait seulement « à comprendre les effets à longue distance de la pollution, lesquels peuvent se faire sentir sur les processus chimiques et physiques fondamentaux de l'atmosphère et du climat de la Terre, et à reconnaître l'importance de ces phénomènes »<sup>187</sup>.

Ensuite, avec la *Conférence de Rio* est venue la création du Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique qui a renforcé la conception de « la structure d'une Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques »<sup>188</sup> (SAICM/PREPCOM. 1 et 2) et l'examen des « arrangements institutionnels internationaux possibles pour assurer la sécurité chimique »<sup>189</sup> (SAICM/PREPCOM. 3). De plus, un autre effort de coordination a été produit par la création du Programme interorganisations sur la gestion rationnelle des produits chimiques dont la mission était au niveau national de « renforcer la coordination et la cohérence des initiatives existantes en matière de gestion des produits chimiques dans les divers secteurs concernés, au sein du gouvernement et d'autres parties prenantes. Un deuxième objectif important est de relier ces activités à la planification du développement national (aux stratégies nationales de développement durable, aux différents cadres d'assistance des Nations Unies pour le développement, aux stratégies de réduction de la pauvreté, par exemple) »<sup>190</sup>. Pour ce faire, la SAICM fédère les efforts d'autres intervenants tels : l'UNITAR la FAO, l'OIT, le PNUD, le PNUE, l'ONUDI, l'OMS, l'OCDE, la Banque mondiale, l'OIAC, et le Secrétariat de la Convention de Bâle. La *Convention de Stockholm* est l'aboutissement de tous ces efforts.

---

<sup>187</sup> Nations Unies, *Agenda 21*, Doc NU A/CONF 151/26 (Vol I-IV), 28 septembre 1992, au Point 19.2, en ligne : <<http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action19.htm>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>188</sup> Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique, « Aspects internationaux de la gestion des produits chimiques après la SAICM-suivi des progrès, promotion de la mise en œuvre, et relance », 11 mars 2005, à la p. 2, en ligne : <[http://www.saicm.org/images/saicm\\_documents/meeting/intsession/IFCS\\_ThoughtStarter\\_fr.pdf](http://www.saicm.org/images/saicm_documents/meeting/intsession/IFCS_ThoughtStarter_fr.pdf)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>189</sup> *Ibid.*, à la p. 3.

<sup>190</sup> UNITAR, « Développer une évaluation des capacités pour la gestion rationnelle des produits chimiques et la mise en œuvre nationale de la SAICM », avril 2007, à la p.1, en ligne : <[http://www.who.int/iomc/saicm/capacity\\_assessment\\_fr.pdf?ua=1](http://www.who.int/iomc/saicm/capacity_assessment_fr.pdf?ua=1)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

## **b- Réguler le commerce international**

En ce qui concerne la gestion internationale des substances chimiques, l'objectif a très tôt été de parvenir à des normes communes de régulation. En analysant attentivement les différentes étapes de l'évolution de la norme en la matière, on peut aisément percevoir une volonté de normalisation. La recherche de régulation a commencé par l'établissement d'un code de conduite d'application volontaire par les pays exportateurs et importateurs de produits chimiques et pesticides dangereux. Il s'agit en l'occurrence de l'adoption en 1989 du Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides. Il fut élaboré sous l'égide de la FAO depuis 1985 lors de la 25<sup>e</sup> session de sa Conférence. En 2002, il a subi une révision. Il s'applique aux produits phytosanitaires. Les concepteurs avaient à l'idée de combler un vide juridique. C'est ce qui ressort de leur proclamation selon laquelle « les objectifs du Code sont d'établir des règles volontaires de conduite pour tous les organismes publics et privés s'occupant de, ou intervenant dans, la distribution et l'utilisation des pesticides, en particulier lorsque la législation nationale réglementant les pesticides est inexistante ou insuffisante »<sup>191</sup>.

Le Code se proclame d'utilité publique. Il est susceptible de servir de base référentielle aussi bien pour les autorités qui prennent effectivement des décisions sur la fabrication, l'importation ou l'exportation des pesticides que pour le simple citoyen qui pourrait s'en servir pour juger du caractère acceptable ou pas des actions qu'il ou quelqu'un d'autre envisagerait (article 2). De plus, le Code se veut un moyen de rétablir ou de garder l'équilibre entre les activités économiques naturellement orientées vers la recherche du profit et la préservation d'une santé humaine et d'un environnement acceptable. Les normes touchaient des domaines tels que : la gestion et l'expérimentation des pesticides, la réduction des risques pour la santé et l'environnement, les consignes d'utilisation, les exigences réglementaires et techniques, la distribution et la vente, le conditionnement, l'étiquetage, l'entreposage, l'élimination et l'échange des informations entre les acteurs du secteur. Déjà à cette époque, le Code établissait

---

<sup>191</sup> FAO, *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides : (Version adoptée lors de la cent vingt-troisième session du Conseil de la FAO en novembre 2002)*, Food & Agriculture Org, 2003, à la p. 3 (article premier).

la responsabilité des pays exportateurs à fournir une assistance technique aux pays importateurs pour les « aider à analyser les données pertinentes sur les pesticides »<sup>192</sup>.

Sur le chemin de la régulation, la communauté internationale, à travers le PNUE, s'était par la suite dotée d'un autre système de règles intéressant. Il s'agit des *Directives de Londres*<sup>193</sup>. Elles ont pour particularité l'introduction de la procédure du consentement préalable. Pour comprendre les circonstances de la naissance de cette procédure, il est utile de signaler qu'on se trouvait juste quelque temps après l'adoption de la *Convention de Bâle* (ouverte à la signature le 22 mars 1989). C'est deux mois après cette ouverture à la signature, soit le 25 mai 1989, que l'OCDE avait recommandé une extension de l'application de la procédure de consentement préalable pour les mouvements transfrontières des déchets dangereux<sup>194</sup>. Elle s'appliquait sur la base d'une liste constituée de 22 pesticides et 5 produits chimiques industriels. Elle a eu du succès, car en définitive 154 pays y ont pris part, ce qui a lentement conduit à amorcer des négociations pour un instrument plutôt contraignant<sup>195</sup>. Ces actions ont bien lancé la lutte contre les émissions de POP.

### **c- Le régime de lutte contre les émissions de POP**

La gestion des POP que propose la Convention comporte plusieurs niveaux d'action. D'une part, les Parties à la Convention s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées, juridiques ou administratives pour interdire ou éliminer « la production et l'utilisation des substances chimiques inscrites à l'Annexe A »<sup>196</sup>. Elles s'engagent par la même occasion à en limiter

---

<sup>192</sup> *Ibid.*, à la p. 9 (article 3).

<sup>193</sup> *Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international*, Décision 15/30 du Conseil d'administration du PNUE du 25 mai 1989, PNUE, 1989.

<sup>194</sup> Colas Bernard, *L'OCDE et l'évolution du droit international de l'économie et de l'environnement*, OECD Publishing, 2012, à la p. 303.

<sup>195</sup> UNEP, « Information kit Montreal 1998 : First session of the Intergovernmental Negotiating Committee-Persistent organic pollutants » *supra* note 173.

<sup>196</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, *supra* note 36, à l'article 3, alinéa 1.



l'importation et l'exportation<sup>197</sup>. Les POP concernés sont les douze substances chimiques que nous avons énumérées précédemment, encore couramment appelées « les douze salopards »<sup>198</sup>. Toutefois, cette liste n'est pas rectée immuable. De nouveaux polluants sont venus s'ajouter au fil du temps. En juin 2017, le Secrétariat de la Convention expliquait les caractéristiques des seize nouveaux polluants qui s'étaient ajoutés à la liste initiale depuis l'entrée en vigueur de la Convention le 17 mai 2004<sup>199</sup>.

D'autre part, la Convention dispose que les premiers produits (c'est-à-dire ceux inscrits à l'Annexe A) et les produits de l'Annexe B, c'est-à-dire ceux soumis à des restrictions, doivent faire l'objet de mesures particulières de la part des Parties, dans le but de contrôler leur importation. Les seules exceptions admises concernent les importations et exportations « en vue d'une élimination écologiquement rationnelle »<sup>200</sup> et les utilisations dans des buts autorisés. Justement, en parlant des utilisations dans des buts autorisés, ce qu'on remarque, c'est que cet aspect peut être perçu comme une brèche pour continuer leur commercialisation vers les PED. Par exemple, le DDT, considéré en Europe comme le parangon du mal, est tout de même abondamment exporté en Afrique pour des raisons de lutte contre les parasites de la malaria<sup>201</sup>. Les chiffres parlent d'eux-mêmes, 4 000 à 5 000 tonnes de DDT sont expédiées en Inde et en

---

<sup>197</sup> *Ibid.*, à l'article 3 alinéa 1.

<sup>198</sup> Philippe Jurgensen, *L'économie verte : comment sauver notre planète*, Odile Jacob, 2009, à la p. 55.

<sup>199</sup> UN Environment (Stockholm Convention Secretariat), *The 16 New POPs: An introduction to the chemicals added to the Stockholm Convention as Persistent Organic Pollutants by the Conference of the Parties*, 2017, aux pp 5, 8-24.

<sup>200</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, supra note 36, à l'article 3, alinéa 3.

<sup>201</sup> Comme le fait remarquer l'OMS, « ceux qui préconisent de continuer à utiliser du DDT comme insecticide dans la lutte antivectorielle invoquent divers facteurs : les taux de mortalité et de morbidité inacceptables du paludisme, l'efficacité avérée du DDT pour réduire de manière significative la transmission du paludisme, le prix relativement peu élevé de son utilisation et l'absence d'alternatives viables dans de nombreux pays d'endémie. Ils prétendent que les effets négatifs sur l'environnement ou autres associés au DDT par le passé étaient dus à la contamination et la bioaccumulation engendrées par l'utilisation massive du DDT en agriculture. En comparaison, les quantités de DDT utilisées dans la lutte antivectorielle sont négligeables. Ils avancent également que, lorsqu'il est strictement utilisé à l'intérieur des habitations comme l'OMS le recommande, le DDT constitue une menace très faible, voire inexistante, pour l'environnement ». Voir OMS, *Questions fréquemment posées à propos de l'utilisation du DDT pour la lutte antivectorielle*, 2004 aux pp 3-4, en ligne, [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/68629/1/WHO\\_HTM\\_RBM\\_2004.54\\_fre.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/68629/1/WHO_HTM_RBM_2004.54_fre.pdf) (dernière vérification le 30 juin 2019).

Afrique chaque année. Dans le même temps, des voix s'élèvent pour décrier son inefficacité en raison du fait que les insectes qu'il est supposé combattre ont développé une résistance<sup>202</sup>. D'après les détracteurs, cette solution crée plus de problèmes qu'elle n'en résout en réalité. Mais elle est maintenue à cause de son coût économique relativement bas. Certains vont même plus loin en prétendant que, si la *Convention de Stockholm* proscrivait l'utilisation de DDT en Afrique, elle serait alors responsable du décès de millions de personnes<sup>203</sup>.

Par ailleurs, il est aussi important de noter que la *Convention de Stockholm* établit des liens avec la *Convention de Bâle*. Cette intrication a contribué plus tard à l'établissement du régime juridique général dans le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux. S'il est vrai que la *Convention de Bâle* s'adresse à la gestion des déchets dangereux et que celle de Stockholm s'intéresse aux POP, il est intéressant de souligner la relation que l'article 6 de la *Convention de Stockholm* établit entre les deux textes. L'article permet de comprendre qu'un stock de POP peut devenir un déchet dangereux en application de la Convention. Au terme de l'article 6 alinéa 1, c) « Les stocks de substances chimiques inscrites à l'annexe A ou à l'annexe B qu'il n'est plus permis d'utiliser conformément à une dérogation spécifique prévue à l'annexe A ou à une dérogation spécifique ou un but acceptable prévu à l'annexe B, à l'exception des stocks qu'il est permis d'exporter conformément au paragraphe 2 de l'article 3, sont considérés comme des déchets (...) » Par conséquent, chaque Partie est tenue de prendre des mesures « afin de s'assurer que les stocks constitués de substances chimiques inscrites à l'annexe A ou à l'annexe B, ou en contenant, et les déchets, y compris les produits et articles réduits à l'état de déchets, constitués de substances chimiques inscrites à l'annexe A, B ou C, en contenant, ou contaminés par ces substances soient gérés de manière à protéger la santé humaine et l'environnement »<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Juan José Alava, Sandie Salazar, Marilyn Cruz, Gustavo Jiménez-Uzcátegui, Stella Villegas-Amtmann, Diego Paéz-Rosas, Daniel P. Costa, Peter S. Ross, michael G. Ikonou et Frank A.P.C. Gobas, « DDT strikes back : Galapagos sea lions face increasing health risks » (2011) 40:4 *Ambio* 425-430, aux pp. 425-426.

<sup>203</sup> David P. Stone, *The Changing Arctic Environment*, Cambridge University Press, 2015, à la p. 146.

<sup>204</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, *supra* note 36, à l'article 6, alinéa 1 c.

Ces mesures concernent l'élaboration de stratégies d'identification, la gestion des stocks, la collecte, la manipulation, le transport et l'élimination. D'autres mesures complémentaires sont également nécessaires. Chaque Partie veille à ce que les opérations d'anéantissement « ne puissent être soumis[es] à des opérations d'élimination susceptibles d'aboutir à la récupération, au recyclage, à la régénération, à la réutilisation directe ou à d'autres utilisations des polluants organiques persistants »<sup>205</sup>. Si une élimination est prévue hors du territoire d'une Partie, les règles de la *Convention de Bâle* s'appliquent pour s'assurer d'un mouvement transfrontière conforme à la réglementation internationale<sup>206</sup>.

À présent que nous avons explicité les implications et la nature de la lutte contre les POP, avançons encore plus loin dans notre raisonnement en intégrant les considérations financières.

### **3- L'enjeu du financement dans la Convention de Stockholm**

Le financement des objectifs arrêtés à Stockholm est sans doute l'aspect le plus important de la Convention. Sans un financement adéquat, le système de lutte contre les effets néfastes des POP est voué à connaître un sévère recul. Pour éviter une telle finalité, les Parties ont décidé d'instituer trois principales sources de financement à des degrés divers. L'objectif visé était de s'assurer qu'aussi bien les pays développés que les PED aient suffisamment de ressources financières et l'expertise requise pour mettre en application leurs engagements découlant de la

---

<sup>205</sup> *Ibid.*, à l'article 6, alinéa 1, d.

<sup>206</sup> Il est aussi intéressant de noter le pont que la *Convention de Stockholm* établit avec la *Convention de Bâle* quand elle dit expressément en son article 6 alinéa 2 que « la Conférence des Parties coopère étroitement avec les organes appropriés de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination pour, notamment : a) Établir les niveaux de destruction et de transformation irréversible nécessaires pour garantir que les caractéristiques des polluants organiques persistants énumérées au paragraphe 1 de l'annexe D ne sont pas présentes; b) Déterminer les méthodes dont ils considèrent qu'elles constituent l'élimination écologiquement rationnelle visée ci-dessus; c) S'employer à établir, le cas échéant, les niveaux de concentration des substances chimiques inscrites aux annexes A, B et C afin de définir la faible teneur en polluants organiques persistants (...) ». Or les caractéristiques de l'Annexe D dont fait référence cet article, se rapportent aux particularités communes des POP et des métaux lourds notamment la persistance, la bioaccumulation, le potentiel de propagation à de longues distances et la nocivité. Établir de la sorte des ponts entre les outils juridiques régissant les POP et les déchets dangereux est un gain considérable. C'est enjamber le chemin de l'efficacité des solutions. Voir *Ibid.*, à l'article 6 alinéa 2.

Convention. Il s'agit entre autres du financement national, du financement bilatéral, et enfin du financement multilatéral. Nous discutons à présent de la portée et les limites de ces modèles. En raison de leur nature et des nombreux points communs entre les deux derniers, nous allons les étudier de façon commutative.

#### **a- Le financement national et ses limites**

Le financement national est énuméré comme la première source de financement de la Convention. Aux termes de l'article 13 alinéa 1, « chaque Partie s'engage à fournir, dans la mesure de ses moyens, un appui et des incitations d'ordre financier au titre des activités nationales qui visent à la réalisation de l'objectif de la présente Convention, conformément à ses plans, priorités et programmes nationaux »<sup>207</sup>. Comme c'est écrit dans cet article, le financement national va de pair avec l'établissement des objectifs nationaux de lutte contre les POP, car après tout, comment pourrait-on financer ce qui n'est ni prévu, ni décidé et structuré ? D'ailleurs, l'établissement d'un plan national en lui-même demande un certain financement. En général, la décision de financer procède d'une volonté politique. Les PED rencontrent cependant un certain nombre de difficultés quand vient le temps d'ouvrir le chapitre des ressources financières.

#### **b- Les difficultés d'établissement et de suivi des plans nationaux de lutte contre les POP dans les PED**

Financer la lutte contre les POP dans les PED tient compte de plusieurs facteurs. Les différences entre les États concernés sont majeures sur le plan géographique, économique, écologique et social. Ce constat entraîne comme conséquences une concentration de résorption de la problématique des POP qui ne se fait pas ressentir avec la même intensité. La question qui se pose est donc de savoir comment les États du Sud s'en sortent dans l'établissement et le

---

<sup>207</sup> *Ibid.*, à l'article 13, alinéa 1.

financement de leur politique nationale de lutte contre les POP. Pour illustrer, prenons le cas du Cameroun.

Au Cameroun, un plan national de mise en œuvre de la Convention de Stockholm a été élaboré en 2012. Il s'inscrit dans le sillage des objectifs du millénaire pour le développement à l'horizon 2020. Ce plan d'action intègre la lutte contre les POP dans un cadre d'intervention impliquant d'une part, le ministère de l'Environnement et les organismes gouvernementaux dont le rôle essentiel est de fixer le cadre réglementaire et de fournir les ressources financières et techniques ainsi que d'assurer la sensibilisation et le contrôle, et d'autre part, « les collectivités territoriales décentralisées, les organisations socioprofessionnelles, les privés, les ONG et les autres composantes de la société civile [qui] doivent jouer également un rôle important dans la gestion rationnelle de ces produits dangereux »<sup>208</sup>.

Le financement national est étroitement lié au budget alloué au ministère de l'Environnement chaque année. Les sommes accordées doivent notamment servir à « la mise en place des mécanismes institutionnels appropriés; la mise en place d'un cadre juridique spécifique et cohérent adapté à la problématique des POP; la responsabilisation de toutes les Parties prenantes; la mobilisation des ressources financières pour la réalisation de projets; la sensibilisation, l'éducation et la communication; le renforcement des capacités »<sup>209</sup>.

Un examen attentif des budgets successifs durant les quatre années d'implantation de ce plan national nous donne une idée assez claire. En 2013, le Cameroun avait voté un budget de 3 236 milliards de francs CFA (environ 5 168 566 232 USD). Mais à la lecture de la répartition de ce montant, sans aucune surprise, on constate que la priorité est accordée à l'investissement sur le

---

<sup>208</sup> Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable (Cameroun), *Plan national de mise en œuvre de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants au Cameroun*, UNEP-POPS-NIP-Cameroun-1, Gouvernement du Cameroun, Décembre 2012, à la p. 86, en ligne : <http://chm.pops.int/Implementation/NationalImplementationPlans/NIPTransmission/tabid/253/Default.aspx> (Cameroun) (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>209</sup> *Ibid.*, à la p. 87.

développement<sup>210</sup>. Dans ce budget, 6 356 milliards de francs CFA (environ 10 151 856 USD) sont attribués au ministère de l'Environnement, soit environ 0,2 % du total. Ce montant est dans sa grande majorité consacré au fonctionnement administratif de ce ministère. Il ne laisse donc pas une grande marge de manœuvre à la réalisation des objectifs de la Convention de Stockholm. Avec moins de 1 million de dollars par mois comme budget, il est évident qu'on ne devrait pas s'attendre à des miracles non plus.

En 2014, la situation n'a guère été plus reluisante. Le budget échu au ministère camerounais de l'Environnement s'était monté à 6 461 milliards de FCFA (environ 10 303 803 USD)<sup>211</sup>. Il avait été utilisé dans le même contexte que le précédent. Le même schéma financier a continué pendant toute la durée du délai de mise en œuvre du Plan national déposé auprès du PNUE<sup>212</sup>. En dehors du fonctionnement administratif du ministère de l'Environnement, il apparaît que très peu d'actions concrètes sont allées dans le sens de la réduction des POP du territoire national. On se serait par exemple attendu à un mécanisme de recensement des POP en circulation, la construction des infrastructures d'élimination, un plan de substitution des produits en contenant contre ceux de plus en plus disponibles qui n'en contiennent pas, etc.

---

<sup>210</sup> On peut lire dans le rapport résumant les grands axes de la répartition du budget 2013 que « les priorités du gouvernement pour ce nouvel exercice sont le 2e pont sur le Wouri, le lancement de l'autoroute Yaoundé-Douala dans le domaine des infrastructures, de nouveaux barrages hydroélectriques pour renforcer l'offre énergétique, 410 milliards d'investissement décennal prévus pour Camwater pour améliorer l'offre en eau potable. 17 000 nouveaux logements sociaux sont attendus d'ici 2015. Le gouvernement envisage également d'augmenter la production des principales cultures avec le passage à l'agriculture de 2e génération » Voir Germaine Flore Ngah, « Budget-programme 2013 : Le gouvernement table sur 3236 milliards », Gouvernement du Cameroun-Services du Premier ministre, 26 novembre 2012, en ligne : <<http://www.spm.gov.cm/fr/actualites/actualite/article/budget-programme-2013-le-gouvernement-propose-une-hausse-de-156-par-rapport-a-2012.html>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>211</sup> Gouvernement du Cameroun, *Loi N° 2013/017 du 16 décembre 2013 Portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2014*, décembre 2013, à la p. 11, en ligne : <<http://www.journalducameroun.com/files/communiqués/133.pdf>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>212</sup> Dans les budgets 2015 et 2016, les montants attribués au ministère de l'Environnement étaient de l'ordre de 6 461 milliards de francs CFA (environ 10 355 022 USD) et de 7 161 milliards de francs CFA en 2016 (environ 11 476 909 USD). Voir Gouvernement du Cameroun, *Loi N°2014/026 du 23 décembre 2014 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2015*, décembre 2014, à la p. 19, en ligne, <<https://www.prc.cm/fr/multimedia/documents/3309-loi-de-finances-de-la-republique-du-cameroun-pour-l-exercice-budgetaire-2015>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

D'ailleurs, le site du Journal panafricain sur le développement durable et l'environnement mentionne une campagne de sensibilisation organisée dans la partie littorale du Cameroun, mais souligne qu'une évaluation du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement durable révèle que « plus de 100 millions de tonnes de polluants organiques persistants et pesticides obsolètes seraient en circulation au Cameroun »<sup>213</sup>. C'est énorme ! Le Cameroun n'est habité que par une population estimée à 25 millions de personnes. En faisant le rapport, on constate que le ratio du nombre de tonnes par habitant est encore très élevé.

Or durant cette même période, le gouvernement camerounais avait accordé la priorité, comme il fallait raisonnablement s'y attendre, au développement. Cet exemple traduit une limite claire du financement national comme solution globale de la lutte contre les problèmes environnementaux des PED en général. L'analyse des budgets successifs laisse transparaître le fait que le financement du développement est une priorité, largement au-dessus des préoccupations environnementales. Cette réalité se voit également dans la mise en œuvre de la *Convention de Rotterdam*.

### **C- La *Convention de Rotterdam* comme troisième pilier du régime international de gestion des produits chimiques**

La *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* est un jalon important dans la construction du droit international pour la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les méfaits des produits chimiques et des substances dangereuses. Elle est née des inquiétudes suscitées du fait de l'augmentation spectaculaire de la production et du commerce des produits chimiques et des

---

<sup>213</sup> VivAfrik, « Plus de 100 millions de tonnes de Polluants organiques persistants et pesticides obsolètes seraient en circulation au Cameroun – VivAfrik » (7 août 2015), en ligne : <<http://www.vivafrik.com/2015/08/07/plus-de-100-millions-de-tonnes-de-polluants-organiques-persistants-et-pesticides-obsolètes-seraient-en-circulation-au-cameroun-a875.html>> (dernière vérification, 21 juin 2019).

pesticides dangereux au cours des trois dernières décennies. Ces appréhensions ont conduit à une certaine multiplication des réglementations nationales et internationales pour encadrer cette facette de la croissance industrielle<sup>214</sup>. Parallèlement, le coût de la recherche sur les nouveaux types de pesticides a augmenté.

Au niveau international, précisément, certaines actions ont été entreprises. Dès le milieu de la décennie 80, la FAO et le PNUE avaient mis sur pied un programme d'échange d'informations à titre facultatif. Dans ce contexte, la FAO, au cours de sa 23<sup>e</sup> session en 1985, avait adopté son *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides*. Il était l'un des premiers instruments à l'appui de la sécurité alimentaire avec pour objectif « l'intégration de la gestion des pesticides dans le cadre plus large de la gestion des substances chimiques, et du développement agricole durable »<sup>215</sup>. Mais à cette époque, la procédure de consentement préalable n'existait pas encore. Elle fut introduite au cours de la 25<sup>e</sup> session, en 1989. Ces efforts ont eu des retombées positives, notamment la conscientisation sur ces questions et l'adoption de législations adaptées par de nombreux pays qui en étaient jusque-là dépourvus<sup>216</sup>.

Dans la même lancée, le PNUE avait adopté les Lignes directrices de Londres (*London Guidelines*)<sup>217</sup> par une décision de son Conseil d'administration en 1989 (Décision 15/30). L'idée était d'accroître le niveau d'échange d'informations et partant, de sécurité entre les gouvernements participants dans le commerce international des produits chimiques industriels. Ces Directives offraient aux pays importateurs de produits chimiques un mécanisme leur permettant d'enregistrer et informer les autres participants des substances dorénavant interdites d'importation sur le plan interne. Au point 5, on peut lire ce qui suit: « *These Guidelines provide a mechanism for importing countries to formally record and disseminate their decisions*

---

<sup>214</sup> FAO, *Agriculture mondiale : horizon 2010*, Food & Agriculture Org, 1995, à la p. 175.

<sup>215</sup> FAO, *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides*, supra note 191, à la p. 2.

<sup>216</sup> *Ibid.*, à la p.1.

<sup>217</sup> Jürgen Friedrich, *International Environmental "soft law": The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law*, Springer Science & Business Media, 2013, à la p. 94.



*regarding the future importation of chemicals which have been banned or severely restricted and outlines the shared responsibilities of importing and exporting industries in ensuring that these decisions are heeded* »<sup>218</sup>. Ce texte présente un grand intérêt dans le cadre de notre discussion, car il constitue l'une des prémices du régime de la *Convention de Rotterdam*.

Nous allons brièvement examiner les apports de cet instrument sur la lutte internationale contre les polluants dangereux.

### **1- Analyse du dispositif de Rotterdam**

De ce qui précède, on en déduit que la procédure de consentement préalable en connaissance de cause qui est le mécanisme principal de la Convention de Rotterdam existait déjà avant l'adoption de la Convention. En général, cette Convention avait pour objectif d'aider un grand nombre de pays à disposer de l'information sur les caractéristiques des produits et aussi leur procurer une tribune leur permettant de faire savoir leur position par rapport à l'importation de tels produits. Elle est essentiellement basée sur un principe moral et juridique. L'aspect moral résulte du fait que lorsqu'on est au courant qu'un danger guette d'autres personnes, on a la responsabilité de les en avertir. Le grand danger dans le cas d'espèce est l'ensemble des conséquences néfastes que les produits chimiques font peser sur les populations entières du fait de leur utilisation non avertie. Pour se dégager de cette obligation morale, il faut par conséquent informer. De cette façon, le pays qui décide d'importer ces substances peut prendre des mesures appropriées pour une utilisation contrôlée<sup>219</sup>.

Il y a pareillement une obligation juridique sous-jacente à l'adoption de ces règles internationales. Il est reconnu en droit « l'obligation de ne pas exposer à un danger inutile toute personne dont il est raisonnablement prévisible qu'elle pourrait être exposée »<sup>220</sup>. Dans le même

---

<sup>218</sup> Stephen Tully, *International Documents on Corporate Responsibility*, Edward Elgar Publishing, 2008, à la p. 241.

<sup>219</sup> Ruth Gaare Bernheim, James F. Childress, Alan Melnick et Richard J. Bonnie, *Essentials of Public Health Ethics*, Jones & Bartlett Publishers, 2013, à la p. 136.

<sup>220</sup> Julian Bailey, *Construction Law*, CRC Press, 2016, à la p. 1095 [Notre traduction]. L'auteur reprend ici les conclusions du juge Davies L. J. sur les obligations de l'administrateur de contrat dans l'affaire *Clay v A. J. Crump & Sons Ltd* [1964] 1 QB 533.

sens, l'auteur Julian Bailey, dans son livre *Construction Law*, a posé la question suivante: « *Does a person come under a duty to warn his client of an actual or potential problem with design or construction when he actually knows there is a problem, or also when he ought to have known that there was a problem?* » Puis il répond: « *certainly actual knowledge of a potential problem will be sufficient to trigger a duty to warn, in circumstances where a person may come under such a duty. It would also appear to be the case that a person may come under a duty to warn where he is possessed of such information that a person in his person ought to have realised that there was a problem, at least where it would have been clear to a person exercising reasonable skill and care that there was an actual or potential problem* »<sup>221</sup>. La détention de l'information crée par conséquent une obligation d'avertir les autres des dangers<sup>222</sup>.

Pourquoi était-ce nécessaire ? Essentiellement pour rendre le commerce international des produits chimiques sécuritaire. C'est aussi un grand pas vers l'objectif de justice environnementale dans le sens de la *Convention d'Aarhus* de 1998. Cette dernière pousse l'idée plus loin en créant une ouverture d'accès à l'information pour les populations, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale<sup>223</sup>. Lors des assises de Rio de 1992, ce souci d'information était présent. Il est clairement ressorti dans le chapitre 19 de l'*Agenda 21* portant sur la Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques, y compris la prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux. Le constat avait été fait selon lequel bien des produits chimiques dangereux en circulation avaient déjà fait l'objet d'interdiction dans les pays développés. Il n'était donc pas acceptable de profiter de l'ignorance des PED pour les leur envoyer, connaissant bien les dangers auxquels on exposerait les populations de ces pays. Il fallait résorber la situation, car les PED ne connaissaient pas les dangers réels de ces produits, et en plus, ils ne disposaient pas

---

<sup>221</sup> *Ibid.*, à la p. 1835.

<sup>222</sup> Catherine A. Cooper, « The Management of International Environmental Disputes in the Context of Canada-United States Relations : A Survey and Evaluation of Techniques and Mechanisms » (1986) 24 *Canadian Yearbook of International Law* 247-313, à la p. 296, note 249.

<sup>223</sup> *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, adoptée à Aarhus le 25 juin 1998, entrée en vigueur le 30 octobre 2001, 2161 RTNU 473, 38 ILM 517, aux articles 2-4, en ligne : <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

de capacités réelles et la technique nécessaire pour leur gestion efficace. C'est ce qui a rendu la *Convention de Rotterdam* indispensable.

Au cœur du dispositif de la Convention se trouve l'idée de partage des responsabilités avec pour objectif la protection de la santé et de l'environnement. En effet, l'article premier est clair sur ce point quand il déclare que la Convention a pour objectif : « d'encourager le partage des responsabilités et la coopération entre Parties dans le domaine du commerce international de certains produits chimiques dangereux, afin de protéger la santé des personnes et l'environnement contre des dommages éventuels, et afin de contribuer à l'utilisation écologiquement rationnelle de ces produits en facilitant l'échange d'informations sur leurs caractéristiques, en instituant un processus national de prise de décision applicable à leur importation et à leur exportation et en assurant la communication de ces décisions aux Parties »<sup>224</sup>. L'article 3 limite cependant le champ d'application de la Convention aux produits chimiques interdits ou strictement réglementés et aux préparations pesticides extrêmement dangereuses. Il exclut toutefois d'autres secteurs voisins tels que les matières radioactives, certainement parce que la communauté internationale dispose d'un organisme international consacré à cet effet. Il s'agit en l'occurrence de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). La Convention exclut aussi les déchets dangereux, en raison de leur gestion par la *Convention de Bâle*. Enfin, elle exclut tout autant le domaine des stupéfiants, des armes chimiques, des produits pharmaceutiques, des additifs alimentaires, des produits alimentaires ainsi que des produits chimiques importés pour des fins de recherches et aussi ceux importés à des quantités raisonnables par les particuliers pour leur usage personnel<sup>225</sup>. Le fonctionnement du dispositif de la Convention témoigne mieux des aspirations de ses auteurs.

---

<sup>224</sup> *Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international*, supra note 40, à l'article 1.

<sup>225</sup> *Ibid.*, à l'article 3.

## **2- Le fonctionnement pratique de la Convention**

L'Annexe III de la Convention est un aspect important du mécanisme. Il est le point de chute de tout produit pour lequel le Comité d'étude des produits chimiques a décidé qu'une procédure de consentement préalable en connaissance de cause sera nécessaire. Il est utile de rappeler comment se fait une inscription dans l'annexe III avant de montrer succinctement comment les États font valoir leur volonté d'interdiction d'une importation donnée.

### **a- Procédure d'inscription à l'Annexe III**

Mentionnons au préalable qu'il existe deux procédures d'inscription, celle relative aux produits chimiques et celle concernant les préparations pesticides extrêmement dangereuses. Avant d'aboutir à l'Annexe III, un produit chimique ou une préparation pesticide doit passer par trois étapes de contrôle bien distinctes.

#### **➤ Vérification par le Secrétariat**

En ce qui concerne les produits chimiques, « Toute Partie qui a adopté une mesure de réglementation finale en avise le Secrétariat par écrit » dans un délai de 90 jours après la prise d'effet de ladite mesure<sup>226</sup>. Le Secrétariat à son tour dispose d'un délai de six mois pour vérifier que la notification reçue comporte les renseignements requis à l'Annexe I<sup>227</sup>. Il s'agit entre autres des informations relatives à l'identification du produit chimique concerné (noms usuels, noms chimiques, noms commerciaux, etc.) et la catégorie de danger et les emplois qu'on en fait<sup>228</sup>. Le Secrétariat vérifie aussi les mesures de réglementation finales qui ont été adoptées par le pays qui en fait la demande et les raisons avancées, qu'elles soient relatives à la protection

---

<sup>226</sup> *Ibid.*, à l'article 5, alinéa 1.

<sup>227</sup> *Ibid.*, à l'article 5, alinéa 3.

<sup>228</sup> *Ibid.*, à l'Annexe I, point 1.

de la santé humaine, à l'environnement ou alors aux deux raisons cumulées<sup>229</sup>. Enfin, il vérifie la catégorie de réglementation à laquelle l'interdiction appartient et la pertinence de ces mesures pour d'autres pays<sup>230</sup>. Cependant l'article 5 alinéa 5 exige que le Secrétariat ait procédé à deux vérifications issues de deux régions PIC différentes pour un même produit avant d'envisager un transfert de ces notifications au Comité d'étude<sup>231</sup>.

Toutefois, en ce qui concerne les préparations pesticides extrêmement dangereuses, « toute Partie qui est un pays en développement ou un pays à économie en transition et qui rencontre des problèmes du fait d'une préparation pesticide extrêmement dangereuse, dans les conditions dans lesquelles elle est utilisée sur son territoire, peut proposer au Secrétariat d'inscrire cette préparation à l'annexe III »<sup>232</sup>. Le Secrétariat vérifie que la demande comporte les renseignements requis à la première partie de l'Annexe IV<sup>233</sup>. Une fois les informations complétées, ainsi que celles requises dans la deuxième partie de l'Annexe IV, le Secrétariat en donne connaissance aux autres Parties et transmet la demande au Comité d'étude des produits chimiques<sup>234</sup>.

### ➤ Le Comité d'étude des produits chimiques

Le Comité d'étude des produits chimiques est un organe subsidiaire de la Conférence des Parties. Il est composé de 31 experts issus de différentes régions du monde et se réunit sur une

---

<sup>229</sup> *Ibid.*

<sup>230</sup> *Ibid.*, à l'Annexe I, point 2.

<sup>231</sup> *Ibid.*, à l'article 5, alinéa 5.

<sup>232</sup> *Ibid.*, à l'article 6.

<sup>233</sup> En l'occurrence, il s'agit des renseignements suivants : « Propriétés physico-chimiques, toxicologiques et écotoxicologiques de la préparation; existence de restrictions concernant la manipulation ou l'application de la préparation dans d'autres États; incidents liés à la préparation dans d'autres États; renseignements communiqués par d'autres Parties, par des organisations internationales, des organisations non gouvernementales ou d'autres sources d'information pertinentes, nationales ou internationales; évaluations des risques et/ou des dangers disponibles, si possible; indications, si possible, concernant l'étendue de l'emploi de la préparation, par exemple le nombre d'homologations ou le volume de la production ou des ventes; autres formulations du pesticide considéré et, le cas échéant, incidents liés à ces formulations; autres pratiques en matière de lutte contre les nuisibles; autres renseignements jugés utiles par le Comité d'étude des produits chimiques ». *Ibid.*, à l'Annexe IV, deuxième partie.

<sup>234</sup> *Ibid.*, à l'article 6, alinéas 3 et 4.

base annuelle pour évaluer les mesures de réglementation définitives qui lui ont été soumises ainsi que les propositions concernant les préparations pesticides extrêmement dangereuses<sup>235</sup>. Lors de l'examen des demandes d'inscription des produits chimiques, il tient compte des critères définis à l'Annexe II de la Convention. Il s'assure notamment que « la mesure de réglementation finale a été prise pour protéger la santé des personnes ou l'environnement ; [il] vérifie que la mesure de réglementation finale a été prise à la suite d'une évaluation des risques »<sup>236</sup>. Il est pareillement tenu de déterminer « si la mesure de réglementation finale fournit une base suffisante pour justifier l'inscription du produit chimique considéré à l'annexe III »<sup>237</sup> tout en prenant en considération le fait « qu'un abus intentionnel ne constitue pas en soi une raison suffisante pour inscrire un produit chimique à l'annexe III »<sup>238</sup>.

En ce qui concerne les préparations pesticides extrêmement dangereuses, « le Comité d'étude des produits chimiques examine les renseignements contenus dans la proposition et tous les autres renseignements recueillis et, conformément aux critères énoncés dans la troisième partie de l'annexe IV, recommande à la Conférence des Parties de soumettre ou non la préparation pesticide extrêmement dangereuse à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause et, par voie de conséquence, de l'inscrire ou non à l'annexe III »<sup>239</sup>.

Pour chaque produit chimique pour lequel le Comité recommande une inscription à l'Annexe III, ce dernier doit rédiger un document d'orientation des décisions<sup>240</sup>. Ledit document se base sur les informations requises à l'Annexe I<sup>241</sup>. Le Comité « ne s'épargne aucun effort pour adopter ses recommandations par consensus »<sup>242</sup>. Le document d'orientation des décisions est ensuite envoyé à la Conférence des Parties, car c'est elle qui adopte la décision d'inscription.

---

<sup>235</sup> Mario Bettati, *Le Droit international de l'environnement*, Odile Jacob, 2012, aux pp. 89-90.

<sup>236</sup> *Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international*, supra note 40, à l'Annexe II.

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> *Ibid.* à l'article 6, alinéa 5.

<sup>240</sup> *Ibid.*, à l'article 7, alinéa 1.

<sup>241</sup> *Ibid.*

<sup>242</sup> *Ibid.*, à l'article 18, alinéa 6 c.

### ➤ La décision d'inscription ou non de la Conférence des Parties

La Conférence des Parties est la dernière instance dans le processus d'inscription d'un produit chimique ou une préparation pesticide à l'Annexe III. Elle se réunit tous les deux ans. Lors de ces réunions, les délégués étudient les documents d'orientation qui leur sont soumis et se concertent pour décider ou non d'une inscription du produit à l'Annexe III. Leur décision est définitive.

De plus, comme le souligne l'article 22 alinéa 5 (b) de la Convention, « la Conférence des Parties prend les décisions concernant l'adoption d'un amendement par consensus »<sup>243</sup>. C'est donc dire qu'en cas de voix dissidente, l'amendement n'est pas adopté<sup>244</sup>. La réquisition d'un consensus de toutes les Parties pour l'adoption de la décision d'inscription constitue l'un des reproches récurrents formulés à l'égard de cette Convention<sup>245</sup>. Lorsque la décision de la Conférence des Parties est positive, le Secrétariat a l'obligation d'informer toutes les Parties à la Convention<sup>246</sup>.

De même, il est possible de désinscrire un produit de la liste de l'Annexe III. La procédure de désinscription est la même que celle d'inscription. Pour ce faire, si une Partie dispose des renseignements qui n'étaient pas disponibles au moment de l'inscription du produit à l'Annexe III, elle les transmet au Secrétariat qui à son tour les met à la disposition du Comité d'étude pour

---

<sup>243</sup> *Ibid.*, à l'article 22, alinéa 5, b).

<sup>244</sup> Un bon exemple pour souligner l'effet de l'absence de consensus est celui du Canada, qui s'est opposé pendant un certain temps à l'inscription de l'amiante chrysotile dans la liste. Aliaksandra Logvin, « Parliamentary Declarations in 2004-5 Canadian Practice in International Law » (2005) 43 *Canadian Yearbook of International Law* 529-598, à la p. 544.

<sup>245</sup> Sur ce point, la doctrine propose deux solutions. On peut, soit « amender la Convention pour modifier la procédure d'inscription des produits chimiques à l'Annexe III, de façon par exemple à l'assouplir et à exiger non pas un vote par consensus, mais plutôt un vote aux trois quarts des Parties présentes et votantes », soit alors créer « une nouvelle annexe à la Convention pour l'inscription des produits chimiques pour lesquels le consensus n'apparaît pas possible ». Voir Jean-Maurice Arbour, Sophie Lavallée, Jochen Sohnle et Hélène Trudeau, *Droit international de l'environnement*, 3<sup>e</sup> édition, Yvon Blais, 2016, à la p. 893.

<sup>246</sup> *Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international*, *supra* note 40, à l'article 7, alinéa 3.

examen. Cette étape terminée, la décision de désinscription revient une fois de plus à la Conférence des Parties. En cas de décision de radiation, le Secrétariat informe toutes les Parties<sup>247</sup>.

### **b- La procédure PIC (articles 11-15)**

Le mécanisme de la Convention de Rotterdam est intéressant quand on l'examine de près. Deux aspects importants se démarquent singulièrement. Il s'agit entre autres de la transmission du consentement et son inscription dans la Circulaire PIC ainsi que l'élaboration des mesures de réglementation par chacune des Parties.

#### **➤ La Circulaire PIC, base importante pour la formulation du consentement**

Tout d'abord, chaque État Partie à la Convention a le devoir de déterminer ce que sera sa politique en termes d'importations des produits dangereux énumérés à l'Annexe III de la Convention. Une fois cette politique établie, il en informe le Secrétariat le plus rapidement possible ou au plus tard neuf mois après la date à laquelle ce dernier aura envoyé le document d'orientation des décisions (document que le Secrétariat envoie à chacune des Parties après que la Conférence des Parties a accordé l'inscription d'un nouveau produit chimique dans l'Annexe III). Si la Partie éprouve des difficultés à réaliser et transmettre sa décision, le Secrétariat peut lui apporter le soutien nécessaire pour qu'elle puisse le faire à l'intérieur d'un délai d'un an. De toutes les manières, la Partie dispose des options suivantes ; consentir à l'importation ou pas, consentir à l'importation sous réserve de conditions précises ou alors donner une réponse provisoire<sup>248</sup>.

Le Secrétariat de son côté, veille à faire une mise à jour semestrielle de toutes les réponses et des mesures législatives ou administratives recueillies chez les Parties, qu'elles comportent un

---

<sup>247</sup> *Ibid.*, à l'article 9.

<sup>248</sup> *Ibid.*, à l'article 10, alinéas 2 à 4.



consentement ou pas. Le système applique la règle « celui qui ne dit mot ne consent pas », c'est-à-dire que le silence ne correspond pas à un consentement. La Convention de Rotterdam a voulu consacrer cette règle du droit des contrats selon laquelle « le silence ne peut à lui seul soutenir les obligations »<sup>249</sup>. Dans sa formulation, l'alinéa 2 de l'article 11 dispose que « chaque Partie veille à ce qu'aucun produit chimique inscrit à l'annexe III ne soit exporté à partir de son territoire à destination d'une Partie importatrice qui, en raison de circonstances exceptionnelles, n'a pas communiqué sa réponse ou qui a communiqué une réponse provisoire ne contenant pas de décision provisoire »<sup>250</sup>.

Cette règle est toutefois assortie de trois exceptions. La première est relative aux produits chimiques approuvés par la Partie importatrice à la date de l'importation; la deuxième concerne tout « produit chimique dont on a la preuve qu'il a déjà été utilisé ou importé dans la Partie importatrice et pour lequel aucune mesure de réglementation n'a été prise en vue d'en interdire l'utilisation »<sup>251</sup>; la troisième exception est valide lorsque l'importateur a demandé et obtenu un consentement explicite de l'autorité nationale compétente de la Partie importatrice (article 11, alinéa 2 c)).

### ➤ Les mesures de réglementation des Parties

Les mesures de réglementation s'entendent des dispositions que prennent les Parties pour garantir la protection de la santé de ses habitants en interdisant tout bonnement l'importation de produits dangereux ou alors en les soumettant à des normes et procédures strictes. Chaque Partie détermine ce qu'elle juge adapté sur son territoire. Elle tient notamment compte de la technologie disponible ou non pour gérer de façon efficace les produits chimiques et pesticides

---

<sup>249</sup> Julien Ferraris, *Le rôle des documents précontractuels dans l'interprétation par le juge du contrat*, Éditions Publibook, 2003, à la p. 63.

<sup>250</sup> *Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international*, supra note 40, à l'article 11, alinéa 2.

<sup>251</sup> *Ibid.*, à l'article 11, alinéa 2 b).

dangereux. Il est donc normal et logique de s'attendre à des mesures de réglementation différentes en fonction des pays. L'objectif du dispositif est le partage des responsabilités et l'établissement d'une coopération entre les Parties, ce qui en définitive instaure la transparence et l'efficacité<sup>252</sup>.

Le Canada par exemple, dans ses mesures de réglementation finales, a interdit l'importation sur son territoire de l'Hexachlorobenzène (en tant que pesticide industriel), le DDT et ses sels esters, les Polychloroterphényles (PCT). Il a fortement réglementé l'importation de DDT, le Dichlorure d'éthylène, l'Hexachlorobenzène (en tant que produit industriel), le Plomb tétraméthyle, etc. Ces produits et bien d'autres sont de la catégorie des substances chimiques inscrites sur la liste de l'Annexe III. Le Canada a aussi une section sur les produits chimiques ne relevant pas de la liste de l'Annexe III. Dans ce sens, il a interdit l'importation de l'endrine, du Carbofurane, des DBCP, l'oxyde de diphényle et bien d'autres substances chimiques qui rentrent dans la catégorie des produits industriels et des pesticides. Il a cependant fortement réglementé l'importation du Mirex, du Benzidine et du Tetrachlorobenzène.<sup>253</sup>

### **3- La question du financement dans la *Convention de Rotterdam***

Le principe de fonctionnement de la *Convention de Rotterdam* ne fait pas appel à un mécanisme de financement proprement dit. Ce n'est pas une Convention de la même nature que celles de Bâle et de Stockholm (c'est-à-dire avec des engagements de réduction, de remplacement et d'élimination des substances nocives). Elle vise plutôt l'instauration d'un mécanisme d'expression du consentement des Parties. Il n'a donc pas été nécessaire que la Convention se

---

<sup>252</sup> Selon l'affirmation des Nations Unies, «The Convention renders the monitoring and controlling of trade in dangerous substances more efficient and transparent. In addition, the Convention strengthens the ability of importing countries to decide which chemicals they wish to receive and to exclude those they cannot manage safely. If trade does take place, the Convention's requirements for labelling and provision of information on potential health and environmental effects will promote the safe use of such chemicals». United Nations, *Multilateral Treaty Framework, An Invitation to Universal Participation Focus 2005 : Responding to Global Challenges*, UN, 2005, à la p. 95, en ligne, <[https://treaties.un.org/doc/source/events/2005/book\\_english.pdf](https://treaties.un.org/doc/source/events/2005/book_english.pdf)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>253</sup> Pour la liste complète des produits chimiques interdits ou fortement réglementés au Canada, voir, PNUE-FAO, « Base de données de notification de mesures de réglementation finales » (12 décembre 2016).

procure un mécanisme de financement. La Convention elle-même est d'ailleurs muette sur la question.

Toutefois, ce n'est pas pour autant que la question de financement est complètement écartée dans la mise en œuvre de la Convention. En effet, il reste toujours des considérations techniques qui font appel à une certaine expertise. Il y a donc un besoin de financer le transfert de ces connaissances, par exemple par le biais des formations.

Sur cette question de financement de l'assistance technique, voici d'ailleurs l'explication qu'on peut lire sur le site de la Convention : « le Secrétariat est tributaire de la disponibilité de ressources financières pour la mise en œuvre du programme de travail en matière d'assistance technique. Celles-ci émanent de contributions volontaires de pays au Fonds fiduciaire volontaire de la Convention. Des activités peuvent être mises en œuvre si des ressources suffisantes sont reçues de la part de donateurs. Les ressources versées au Fonds fiduciaire volontaire se composent de financements réservés, de financements sans affectation et de contributions en nature (par le biais de la coopération avec d'autres partenaires tels que la FAO, la SAICM, les Conventions de Bâle et de Stockholm, etc.). Pour appuyer les objectifs de la Convention de Rotterdam, les pays peuvent également solliciter le soutien de divers donateurs et sources de financement multilatéraux et bilatéraux, dont entre autres le Fonds d'affectation spéciale du Programme de démarrage rapide (Quick Start) de la SAICM et le FEM »<sup>254</sup>.

Les contributions versées au Fonds fiduciaire volontaire de la Convention de Rotterdam peuvent aussi provenir de la FAO, de la SAICM (*Strategic Approach to International Chemicals Management*)<sup>255</sup>, des Conventions de Bâle et de Stockholm.

---

<sup>254</sup> PNUE-FAO, « Fonds de financement » (2010), à la p. 1, en ligne, Rotterdam Convention <<http://www.pic.int/Miseenoeuvre/AssistanceTechnique/Financement/tabid/2178/language/fr-CH/Default.aspx>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>255</sup> L'Approche stratégique avait vu le jour à la suite des discussions portant sur le chapitre 19 de l'*Agenda 21* adopté par 173 chefs d'État lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en juin 1992. Le chapitre en question porte sur la Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques, y compris la prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux. La mise en place de l'Approche stratégique est une initiative des gouvernements dont le but est d'assurer une bonne gestion des produits chimiques. Elle est fondée sur les 6 piliers contenus dans le chapitre 19 de l'*Agenda 21* qui suivent : « a) Élargissement et accélération de l'évaluation internationale des risques chimiques; b) Harmonisation de la classification et de l'étiquetage des

En ce qui concerne le financement du Programme de démarrage rapide, on notera que lors de son lancement ses initiateurs avaient prévu qu'il tirerait ses financements de « la coopération bilatérale et multilatérale tant publique que privée ainsi [que] des financements des gouvernements nationaux » et aussi qu'il bénéficierait « d'un Fonds d'affectation spéciale à durée limitée financé par des contributions volontaires et administré par le Programme des Nations Unies pour l'environnement »<sup>256</sup>. Ce fonds a connu un certain nombre d'entrées en matière de financement. Voici une partie du bilan: « depuis la date de son lancement jusqu'en mars 2012, le Programme de démarrage rapide a mobilisé 40,8 millions de dollars au total. Ce montant comprend 33,3 millions de dollars de contributions au Fonds et 7,5 millions de dollars de contributions en espèces et/ou en nature de la part des responsables de la mise en œuvre et des organismes d'exécution »<sup>257</sup>.

De plus, 57,55 millions de dollars de contributions ne relevant pas du Fonds avaient été versés. De même, le FEM avait accordé 25,2 millions de dollars pour appuyer des projets en Afrique et dans la région Asie-Pacifique. La mobilisation du soutien du FEM avait nécessité environ 5 millions de dollars, prélevés sur les fonds du Programme. D'après le récapitulatif que dresse le Rapport sur la mise en œuvre du Programme de démarrage, en 2007, le Conseil exécutif s'était

---

produits chimiques; c) Échange d'informations sur les produits chimiques toxiques et les risques chimiques; d) Mise en place de programmes de réduction des risques; e) Renforcement des moyens et capacités dont dispose chaque pays pour gérer les produits chimiques; f) Prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux ». Voir, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, supra* note 5, au chapitre 19. Aux dires de l'excellente observation de l'auteure Angela Logomasini, « Despite its nonbinding nature, SAICM is likely to possess a substantial policy role – setting global standards that will likely become models for imposition by national governments to follow and serve as the basis for environmental treaties and other international agreements. And unlike the SACM process, these treaties and laws will be binding ». Voir, Angela Logomasini, « Strategic Approach to International Chemicals Management: Lack of Interest Belies Importance » (2005) 6:3 *Sustainable Development Law & Policy* 33-36, à la p. 34.

<sup>256</sup> PNUE, *Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques : Documents de SAICM et résolutions de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques*, PNUE, 2007, à la p. 128, en ligne : <<http://www.saicm.org/Portals/12/documents/saicmtexts/SAICM-publication-FR.pdf>> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>257</sup> Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques (Troisième session), *Rapport sur la mise en œuvre du Programme de démarrage rapide et de son Fonds d'affectation spéciale*, SAICM/ICCM.3/23, 26 juillet 2012, à la p. 4, en ligne : [http://www.saicm.org/Portals/12/documents/meetings/ICCM3/doc/SAICM\\_ICCM.3\\_23\\_FR.pdf](http://www.saicm.org/Portals/12/documents/meetings/ICCM3/doc/SAICM_ICCM.3_23_FR.pdf) (consulté le 12 décembre 2017).

donné pour objectif de récolter un montant minimum cumulé de 40 811 477 dollars à l'échéance fin 2011. « Au 31 décembre 2011, le total des contributions et annonces de contributions s'élevait à 33 000 932 dollars, soit un taux de réalisation d'environ 81 %, le montant manquant se chiffrant à 7 810 545 de dollars »<sup>258</sup>.

Cependant, s'il est vrai qu'une fraction de ces montants était allée dans le financement de la *Convention de Rotterdam*, il est tout aussi intéressant de souligner que le Fonds accorde également des financements directs aux PED et autres petits États insulaires en développement. Dans cette rubrique, il a attribué des aides d'un montant total de 15 583 150 dollars US au cours de ses neuf cycles, jusqu'en 2012<sup>259</sup>.

## **D- La Convention de Minamata, dernier jalon de la structure juridique internationale sur les produits chimiques**

La naissance de la *Convention de Minamata* est captivante, car elle est issue d'une situation inédite qui a carrément ouvert la porte à la prise en compte du mercure. C'est en tout état de cause le premier métal lourd à bénéficier des offices d'une réglementation internationale. Nous allons revenir brièvement sur ces circonstances avant d'élucider le régime juridique qui en a résulté ainsi que les difficultés financières qui ont été mises au grand jour tout au long des négociations.

### **1- Bref rappel du contexte historique de la naissance de la *Convention de Minamata***

L'intérêt d'un bref retour sur les circonstances de la naissance de la *Convention sur le mercure* réside en la possibilité de faire des parallèles plus tard avec les autres métaux lourds. La réalité est que les métaux lourds sont présents naturellement dans l'environnement. Ils sont utilisés

---

<sup>258</sup> *Ibid.*

<sup>259</sup> *Ibid.*, à la p. 11.

depuis des siècles pour des applications diversifiées. Il en va également de la description de leur caractère toxique.

En effet, au premier siècle, les Romains avaient des mines en Espagne où ils exploitaient le mercure et le cinabre (minéral composé de sulfure de mercure) pour la fabrication des pigments et des produits cosmétiques. Pline l’Ancien (célèbre encyclopédiste romain dont le nom latin était *Gaius Plinius Secundus*)<sup>260</sup> décrivait déjà à son époque les symptômes d’une intoxication au mercure<sup>261</sup>. Plus tard, l’alchimiste Suisse Paracelse (1493-1541) publia une liste d’observations sur les dangers de la métallurgie où il mentionne « l’atteinte pulmonaire et décrit aussi l’empoisonnement au mercure »<sup>262</sup>. La toxicité de ce métal lourd dépend en grande partie de la forme de mercure<sup>263</sup> à laquelle on est exposé, les formes métalliques et ionisées étant moins nocives que la forme organique (méthylmercure) qui, cependant, est la plus commune<sup>264</sup>. La question de l’intoxication au mercure (ou hydrargisme) a toutefois été plus débattue quant à son

---

<sup>260</sup> Encyclopaedia Universalis, *Histoire naturelle. Livre XXXV de Pline l’Ancien : Les Fiches de lecture d’Universalis*, Encyclopaedia Universalis, 2015, aux pp. 1-2.

<sup>261</sup> Robert Lauwerys, Vincent Haufroid, Perrine Hoet et Dominique Lison, *Toxicologie industrielle et intoxications professionnelles*, Elsevier Masson, 2007, à la p. 5.

<sup>262</sup> *Ibid.*

<sup>263</sup> Pour une liste complète des formes de mercure et ses sous-composés, voir, Secrétariat provisoire de la Convention de Rotterdam, *Application de la procédure provisoire de consentement préalable en connaissance de cause à des produits chimiques interdits ou strictement réglementés qui font l’objet d’un commerce international: document d’orientation des décisions*, UNEP/FAO, novembre 1991, aux pp. 4-6, en ligne : <[http://www.pic.int/Portals/5/DGDs/DGD\\_Mercure-composes\\_FR.pdf](http://www.pic.int/Portals/5/DGDs/DGD_Mercure-composes_FR.pdf)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>264</sup> Il en est ainsi parce que les vapeurs de mercure sont facilement assimilées par l’organisme. On n’a véritablement plus besoin de travailler dans une mine ou dans l’industrie métallurgique pour en être exposé. Le méthylmercure, la forme la plus nocive, atteint l’homme en remontant la chaîne alimentaire par les poissons et les prédateurs des poissons. Il est également transportable par l’air et de ce fait, peut atteindre des endroits distants de son lieu d’émission et contaminer par la même occasion les sols et les étendues d’eau, causant la contamination d’un plus grand nombre de personnes.

utilisation dans les plombages dentaires,<sup>265</sup> les cosmétiques<sup>266</sup> et les vaccins<sup>267</sup>. Les « symptômes sont alternativement ou conjointement cardiovasculaires, psychologiques, neurologiques, digestifs, endocriniens, immunitaires, stomatologiques et dermatologiques »<sup>268</sup>.

---

<sup>265</sup> Les plombages dentaires représentent un quota important dans les applications qui sont faites du mercure. Leur utilisation pour l'obturation des dents n'est pas sans danger, car au fil du temps et sous l'effet de l'action chimique permanente et les variations des températures qui ont lieu dans la bouche, le mercure finit par être libéré dans l'organisme. Santé Canada décrit le phénomène en précisant que « des vapeurs de mercure s'échappent continuellement de la surface des amalgames ; la mastication, le brossage et le bruxisme (grincement des dents) favorisent cette libération, qui persiste tant que l'amalgame reste en place. Les vapeurs de mercure peuvent être inhalées ou dissoutes dans la salive et ingérées. Des particules d'amalgame sont également rejetées dans la cavité buccale par suite de la corrosion ou d'un effet d'abrasion et sont ingérées ». Gouvernement du Canada, « L'innocuité des amalgames dentaires », ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1996, à la p. 4, en ligne : <[http://www.hc-sc.gc.ca/dhp-mps/alt\\_formats/hpfb-dgpsa/pdf/md-im/dent\\_amalgam-fra.pdf](http://www.hc-sc.gc.ca/dhp-mps/alt_formats/hpfb-dgpsa/pdf/md-im/dent_amalgam-fra.pdf)> (dernière vérification le 30 juin 2019). Conscients de ces faits, certains pays ont carrément interdit l'utilisation des plombages dentaires au mercure (Russie, Japon, France, Norvège, etc.), tandis que d'autres en limitent les usages (Canada, Allemagne, Autriche, Suède et Danemark) en proscrivant l'utilisation sur les enfants, les femmes enceintes et les personnes atteintes d'insuffisance rénale. Même avec l'avènement de la *Convention de Minamata*, qui ne les interdit pas expressément, la question est très disputée, certains doutant encore de la réelle toxicité des amalgames au mercure. Alain Amzalag, *Confessions incisives d'un dentiste*, Carnot, 2000, aux pp. 155-156. L'un des exemples les plus emblématiques de ces hésitations est la France. Après que l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ait dédouané les amalgames dentaires au mercure de toute nocivité en 2005, elle s'est ravisée en se montrant plus prudente sur la question. Elle a commandé une analyse de la littérature disponible sur la question de 2003 à 2014. Dans son rapport de 2015, on lisait notamment : « Le risque de réaction dermatologique locale liée au port d'amalgame apparaît « probable voire établi ». Le manque de données objectives et l'absence d'arguments probants ne permettent pas de statuer définitivement sur les risques neurologiques ou de sclérose en plaques, ni sur l'impact sur la fonction rénale, ni sur un éventuel rôle délétère sur la santé des enfants et des adultes, ni sur les bénéfices d'un retrait des amalgames ». Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (France), « Le mercure des amalgames dentaires, actualisation des données », ANSM, avril 2015, à la p. 8, en ligne : <[http://ansm.sante.fr/var/ansm\\_site/storage/original/application/f5239a084515ff2a9400469016a2922a.pdf](http://ansm.sante.fr/var/ansm_site/storage/original/application/f5239a084515ff2a9400469016a2922a.pdf)> (dernière vérification le 30 juin 2019)).

<sup>266</sup> Le mercure est également utilisé dans bien des applications à caractère cosmétique telles que les produits éclaircissant pour la peau, le traitement des ongles, les soins du visage, etc. D'après des études, le mercure contenu dans les savons, les crèmes et les autres produits cosmétiques est soit directement inhalé par les utilisateurs de ces produits, soit il est finalement rejeté dans les eaux usées, puis il rentre dans l'environnement où il est méthylé et pénètre dans la chaîne alimentaire sous forme de méthylmercure toxique chez les poissons. Les femmes enceintes qui consomment des poissons contenant du méthylmercure transfèrent du mercure à leur fœtus, ce qui peut se traduire ultérieurement par l'apparition de déficits neuro-développementaux chez les enfants. Christian Glahder, Peter W.U. et Gert Asmund, « Mercury in Soap in Tanzania » [1999] NERI Technical Report No. 306 aux pp. 10-12, en ligne : [http://www2.dmu.dk/1\\_viden/2\\_publicationer/3\\_fagrappporter/rapporter/fr306.pdf](http://www2.dmu.dk/1_viden/2_publicationer/3_fagrappporter/rapporter/fr306.pdf); François Ramade, *Introduction à l'écochimie : Les substances chimiques de l'écosphère à l'homme*, Lavoisier, 2011, à la p. 603.

Toutefois, si l'on doit reconnaître qu'il y a eu plusieurs cas d'intoxication au mercure ça et là dans le monde<sup>269</sup>, force est de constater que ce que l'on a fini par appeler la maladie de Minamata est l'un des épisodes les plus emblématiques sur la question. C'est d'ailleurs ce cas, en raison de son ampleur et sa gravité, qui a fini par donner son nom à la *Convention sur le mercure*. Il a aussi poussé le ministre japonais de l'Environnement à présenter les excuses publiques de l'État

---

<sup>267</sup> Le thimérosal qui est un composé chimique organomercuriel fait aussi l'objet d'un débat sur la question de savoir s'il faut l'éliminer ou pas. Il est utilisé comme antibactérien. C'est cette dernière propriété qui fait tout son attrait et donc l'objet du débat, car on s'en sert pour la conservation des vaccins. En l'absence de solutions de rechange efficaces, les négociateurs de la *Convention sur le mercure* avaient conclu à la suite d'un rapport de l'OMS qu'« il n'existe aucun élément de preuve suggérant que la quantité de thimérosal actuellement utilisée dans les vaccins est suffisante pour représenter un danger pour la santé » et avaient par conséquent décidé de poursuivre son utilisation (Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure (Troisième session), *La question de la santé dans l'instrument sur le mercure*, UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/6, 9 août 2011, à la p. 1, en ligne : [http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC3/3\\_6\\_f\\_health.pdf](http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/INC3/3_6_f_health.pdf) (dernière vérification le 30 juin 2019); et aussi l'Annexe A de la *Convention de Minamata*, au point E.)).

Il faut quand même souligner que des voix dissidentes se sont fait entendre sur cette question avant l'adoption de la Convention. Voir, Louis Z. Cooper et Samuel L. Katz, « Ban on Thimerosal in Draft Treaty on Mercury: Why the AAP's Position in 2012 Is So Important », *Pediatrics* [2012], en ligne: <http://pediatrics.aappublications.org/content/early/2012/12/12/peds.2012-1823> (dernière vérification le 30 juin 2019). Sur le rapport entre l'utilisation du mercure dans les vaccins et l'autisme, voir Marilyn J. Hockenberry et David Wilson, *Wong's Nursing Care of Infants and Children*, 10e Édition, Elsevier Health Sciences, 2014, à la p. 855 et aussi, Paul A. Offit, *Autism's False Prophets: Bad Science, Risky Medicine, and the Search for a Cure*, Columbia University Press, 2010, à la p. 114.

<sup>268</sup> Amzalag, *Confessions incisives d'un dentiste*, supra note 265, à la p. 156.

<sup>269</sup> En dehors de Minamata, il y a eu d'autres épisodes significatifs de contamination au mercure à travers le monde. Dans la majorité de ces cas, des liens ont pu être établis entre la conservation ou le traitement des semences avec des solutions à base de fongicides au méthylmercure et la consommation accidentelle des semences traitées. À titre illustratif, mais non exhaustif, voici quelques exemples de cas recensés. En 1956, 1960 et de 1971-1972, des semences traitées au mercure importées des États-Unis et du Mexique avaient accidentellement été consommées par la population, causant respectivement 70 morts, 200 morts et 459 morts en Irak ( F. Bakir, S. F. Damluji, L. Amin-Zaki, M. Murtadha, A. Khalidi, N. Y. Al-Rawi, S. Tikriti, H. I. Dhahir, T. W. Clarkson, J. C. Smith et R. A. Doherty, « Methylmercury Poisoning in Iraq » (1973) 181:4096 *Science* 230-231 aux pp. 230-241). De même, l'utilisation de graines traitées par des fongicides à base de mercure pour la fabrication de pain avait occasionné des morts des suites d'intoxication au Pakistan en 1956, puis en 1961 (Joseph A. Salvato, Nelson L. Nemerow et Franklin J. Agardy, *Environmental Engineering*, John Wiley & Sons, 2003, à la p. 121). On a également rapporté des cas significatifs d'intoxication au mercure au Guatemala, en 1966 (Sanat Dhar, *Metal Ions in Biological Systems: Studies of Some Biomedical and Environmental Problems*, Springer Science & Business Media, 2013, à la p. 259), aux États-Unis en 1970 (Steven D. Mims et William L. Shelton, *Paddlefish Aquaculture*, John Wiley & Sons, 2015, à la p. 213.) et au Ghana, en 1974 (David J. H. Phillips et Philip S. Rainbow, *Biomonitoring of Trace Aquatic Contaminants*, Springer Science & Business Media, 2013, à la p. 29).



à toutes ces « personnes qui avaient été forcées à des souffrances inexprimables »<sup>270</sup> du fait du drame de Minamata<sup>271</sup>. Si au début de cette tragédie, l'établissement du lien de causalité entre le mercure, l'empoisonnement du milieu marin et l'intoxication des consommateurs des produits de mer a été particulièrement difficile à faire, aujourd'hui, les connaissances sur ce sujet ont considérablement augmenté.

Dans le contexte canadien en général, et québécois en particulier, l'on ne saurait oublier de mentionner le cas d'intoxication des populations Cris du Nord-du-Québec dans les années 1970. En effet, en 1971 un gigantesque projet de barrage hydro-électrique (le Complexe hydro-électrique La Grande) avait été initié par le gouvernement dans la région de la Baie James (Nord-Est du Québec)<sup>272</sup>. Toutefois, le gouvernement avait sciemment évité de consulter les populations autochtones vivant dans cette région, en l'occurrence les Cris et les Inuits<sup>273</sup>. Ce projet avait donné lieu à d'importants niveaux de contamination au méthylmercure chez les populations autochtones qui consommaient les poissons de la rivière. Ces dernières présentaient des proportions élevées de méthylmercure suite à la présence du barrage ainsi qu'aux activités de la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James et la

---

<sup>270</sup> Ministère de l'Environnement (Japon), *Leçons tirées de la maladie de Minamata et traitement du mercure au Japon*, Gouvernement japonais, septembre 2013, à la p. 14, en ligne : <[https://www.env.go.jp/chemi/tmms/pr-m/mat01/fr\\_full.pdf](https://www.env.go.jp/chemi/tmms/pr-m/mat01/fr_full.pdf)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>271</sup> Le gouvernement japonais définit la maladie de Minamata comme « une altération toxique [du] système nerveux qui a été causée par une assimilation des fruits de mer contaminés par des composés de méthylmercure évacués d'une usine de la société anonyme Shin-Nippon Tisso Hiryo ». (*Ibid.*, à la p. 3). En résumé, voici les faits de la maladie de Minamata tels qu'expliqués par le Gouvernement japonais. Au début du XXe siècle, précisément en 1907, la société anonyme Shin-Nippon Tisso Hiryo s'installe dans la ville de Minamata au Japon. Dans le cours de ses activités, elle déverse des composés mercuriels dans le cours d'eau avoisinant. Plus tard, au cours des années 1956-1957, les riverains, qui se nourrissent naturellement des fruits de mer et des poissons issus de ce cours d'eau, ont commencé à présenter de façon répétitive des symptômes semblables qui allaient de l'engourdissement, des troubles visuels et auditifs jusqu'aux malformations congénitales pour les fœtus à naître. Les autorités sanitaires avaient par conséquent constitué un comité de vigilance et de recherche des origines de cette intoxication. Cette dernière était arrivée à la conclusion que la série d'intoxication était le fait de l'intoxication par le mercure. *Ibid.*, aux pp. 3-7.

<sup>272</sup> Stéphane Savard, « Les communautés autochtones du Québec et le développement hydroélectrique : Un rapport de force avec l'État, de 1944 à aujourd'hui » (2009) 39:1-2 *Recherches amérindiennes au Québec* 47-60 à la p. 50.

<sup>273</sup> Samuel Proulx, « L'application du droit canadien relatif aux peuples autochtones en matière de préservation des écosystèmes forestiers » (2016) 12 *McGill International Journal of Sustainable Development Law* 279-307 à la p. 295.

Commission hydroélectrique de Québec (Hydro-Québec)<sup>274</sup>. Ce contexte ainsi que la longue bataille judiciaire qui s'ensuivit mena à la conclusion de la *Convention de la Baie James du Nord québécois*. Fort de toutes ces tragédies, la communauté internationale se devait de réfléchir sur la question afin d'instaurer un régime juridique applicable à l'échelle internationale.

## **2- Le régime juridique de la *Convention de Minamata***

La *Convention de Minamata*, au même titre que les trois précédentes, s'impose comme un instrument juridique de choix dans la lutte contre les produits chimiques et les déchets dangereux. Après avoir défini son objectif à l'article premier, à savoir « protéger la santé humaine et l'environnement contre les émissions et rejets anthropiques de mercure et de composés du mercure »<sup>275</sup>, la *Convention de Minamata* fixe les grands axes suivants pour l'atteinte de ses objectifs : l'interdiction de la fabrication, de l'importation et de l'exportation de certains produits contenant du mercure ajouté à l'horizon 2020. Il s'agit notamment des produits listés dans la première partie de l'Annexe A (piles, commutateurs et relais, lampes fluorescentes compactes, tubes fluorescents linéaires, lampes à vapeur, lampes fluorescentes à cathode froide, certains cosmétiques, pesticides, biocides et antiseptiques locaux, baromètres, hygromètres, manomètres, thermomètres, sphygmomanomètres)<sup>276</sup>.

Dans la deuxième phase de la stratégie, la Convention prévoit un délai de trois ans après son entrée en vigueur afin de permettre à chaque partie « de recenser les installations situées sur son territoire qui utilisent du mercure ou des composés du mercure dans des procédés inscrits à l'Annexe B ». C'est le cas par exemple de la « Production d'acétaldéhyde dans laquelle du

---

<sup>274</sup> Brian Wheatley et Ron Wyzga, *Mercury as a Global Pollutant: Human Health Issues: Fourth International Conference, August 4-8 1996, Hamburg, Germany*, Springer Science & Business Media, 2012 à la p. 75.

<sup>275</sup> *Convention de Minamata sur le mercure*, *supra* note 38, à l'article premier.

<sup>276</sup> *Ibid*, à la première partie de l'Annexe A.

mercure ou des composés du mercure sont utilisés » qui devait cesser en 2018 et aussi la « production de chlore-alcali » qui devait cesser au plus tard en 2015<sup>277</sup>.

Au sujet des rejets de mercure provenant des grandes installations industrielles telles que les centrales au charbon, les incinérateurs de déchets et les cimetières, l'article 5 alinéa 5 de la Convention prévoit que chaque État les recense, informe le Secrétariat dans ses rapports, puis prenne des mesures pour éliminer les rejets qui en résultent<sup>278</sup>. La Convention prévoit la fermeture définitive des mines dans un délai de 15 ans après sa date d'entrée en vigueur. Au terme de l'article 3 alinéa 4, « chaque Partie ne permet la poursuite des activités d'extraction minière primaire de mercure qui étaient menées sur son territoire à la date d'entrée en vigueur de la Convention à son égard que pendant une période maximale de 15 ans après cette date. Au cours de cette période, le mercure ainsi obtenu ne peut servir qu'à fabriquer des produits contenant du mercure ajouté »<sup>279</sup>.

De plus, la Convention va plus loin dans ses objectifs. Elle encourage les Parties à « échanger des informations sur les nouveaux développements techniques pertinents, les solutions de remplacement sans mercure qui sont économiquement et techniquement faisables, les mesures et techniques envisageables pour réduire et, si possible, éliminer l'utilisation de mercure et de composés du mercure dans les procédés de fabrication »<sup>280</sup>. De même, en matière d'importation, la Convention prévoit un système d'information des États exportateurs afin qu'aucune importation ne soit faite en direction d'un État qui n'a pas explicitement donné son consentement ou qui ne présente pas un dispositif permettant de traiter la cargaison de mercure de manière écologiquement rationnelle<sup>281</sup>.

---

<sup>277</sup> *Ibid* à l'Annexe B (première partie).

<sup>278</sup> *Ibid*.

<sup>279</sup> *Ibid*, à l'article 3, alinéa 4.

<sup>280</sup> *Ibid* à l'article 5, alinéa 8.

<sup>281</sup> *Ibid* à l'article 3, alinéa 6.

La *Convention de Minamata*, comme les trois précédentes, a prévu des modes de financement. Ils ne constituent pas vraiment un revirement spectaculaire. Mais il est intéressant de les analyser à présent.

### **3- Le financement de la *Convention de Minamata***

Les méthodes de financement prévues par la Convention se déclinent essentiellement en trois variantes : le financement national, le financement bilatéral et/ou multilatéral et le financement privé. En effet, au terme de l'article 13, alinéa 1 « chaque Partie s'engage à fournir, dans la mesure de ses moyens et conformément à ses politiques, priorités, plans et programmes nationaux, des ressources pour les activités nationales prévues aux fins de la mise en œuvre de la présente Convention. Ces ressources peuvent inclure des financements nationaux dans le cadre de politiques, stratégies de développement et budgets nationaux pertinents, des financements bilatéraux et multilatéraux, ainsi que la participation du secteur privé »<sup>282</sup>.

De plus, le financement peut prendre la forme d'assistance technique, de renforcement des capacités ou même de transfert de technologie<sup>283</sup>. Tel est le cas lorsque du soutien est apporté dans le cadre des centres régionaux, car ceux-ci ont principalement pour but de transférer une certaine expertise et même des formations pour une meilleure mise en œuvre de la Convention. Ces centres fonctionnent de la même manière que ceux que nous avons mentionnés dans le cadre des trois autres Conventions.

Toutefois, il y a aussi eu constitution d'« un mécanisme destiné à fournir en temps voulu des ressources financières adéquates et prévisibles pour aider les Parties qui sont des pays en développement ou des pays à économie en transition dans la mise en œuvre de leurs obligations »<sup>284</sup>. Le Fonds pour l'environnement mondial a été choisi pour remplir ce rôle. Nous

---

<sup>282</sup> *Ibid.*, à l'article 13, alinéa 1.

<sup>283</sup> *Ibid.*, à l'article 13, alinéa 3.

<sup>284</sup> *Ibid.*, à l'article 13, alinéa 5.

allons longuement y revenir dans le chapitre suivant. Toutefois, le modèle bâti a été sujet à des restructurations. Nous allons à présent en discuter.

## **Section 2 Les tentatives récentes de restructuration dans ce secteur du droit international à travers les synergies, le document de Rio +20, et les objectifs du développement durable.**

Tout au long de la construction de la structure que nous venons de présenter, il apparaît que chaque Convention a été signée pour faire face à un problème juridique spécifique. Or, à bien regarder de près, un traitement individualisé des problèmes environnementaux présente essentiellement deux aspects. Tout d'abord, il coûte très cher sur le plan de la mise en œuvre, surtout quand il faut financer les organes y relatifs, notamment le Secrétariat. Ensuite, cette solution est quelque peu décalée par rapport à la logique environnementale. Après tout, l'environnement est un tout comme nous l'avons démontré précédemment. Il fait donc objectivement appel à des solutions inclusives. Enfin, ce sont entre autres ces raisonnements qui ont conduit à réviser le modèle de départ afin d'entrevoir la mise sur pied des synergies entre les quatre instruments.

Nous allons par conséquent présenter la solution des synergies<sup>285</sup>. Nous nous appesantirons sur leur structure. Sur un terrain beaucoup plus politique, il y a également eu des initiatives intéressantes, notamment des Déclarations des Parties dans le cadre de la *Conférence de Johannesburg* (Rio+10) et de la *Conférence de Rio+20* qui initialement devaient conduire à la création d'une organisation mondiale de l'environnement. Nous allons aussi les présenter.

---

<sup>285</sup> Nous allons pour le moment nous contenter de présenter ce qui a été fait. Nous reviendrons discuter de la pertinence et des améliorations possibles à rattacher à cette solution au chapitre 4.

## **A- Les synergies, une solution novatrice contre l'éparpillement des normes dans le secteur des produits chimiques**

Le développement des synergies entre la Convention de Bâle, la Convention de Rotterdam et la Convention de Stockholm est un processus progressif qui est apparu à travers les décisions de renforcement de coopération que les Conférences des Parties ont adoptées au fil des ans. Nous nous proposons d'élucider la façon dont cette idée a fait son chemin et aussi les domaines qu'elle recouvre.

### **1- Le développement des synergies entre les conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm**

La solution qui consiste à créer des ponts entre les Conventions a commencé par une idée, une proposition qui a fait son chemin, puis a finalement abouti à la constitution d'un comité ad hoc.

#### **a- La germination progressive de l'idée de synergie entre les trois conventions**

L'idée de regrouper les efforts dans le secteur des produits chimiques a commencé à germer au sein du Conseil d'administration du PNUE. Les discussions avaient commencé lors du Sommet sur le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg en Afrique du Sud, du 26 août au 4 septembre 2002. Ce rassemblement orientait essentiellement les réflexions dans le sens de la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement et s'était achevé sur un ensemble de recommandations dans les domaines de l'eau, la santé, l'énergie, l'agriculture et la diversité biologique<sup>286</sup>. Le cadre était certainement idéal, car les sujets abordés croisaient sans l'ombre d'un doute les domaines d'action des trois Conventions (Bâle, Rotterdam, Stockholm). L'idée d'un regroupement avait continué à faire son chemin jusqu'en 2005, au point où les Conférences

---

<sup>286</sup> ONU, *Sommet mondial pour le développement durable*, ENV/DEV/J/33, 4 septembre 2002, à la p. 1, en ligne, <http://www.un.org/french/events/wssd/coverage/summaries/envdev33.htm> (dernière vérification le 30 juin 2019).

des Parties de ces Conventions avaient demandé chacune à son Secrétariat de mener des études de faisabilité par rapport à cette préoccupation.

Par sa *Décision SC-1/18*, la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm avait demandé à son Secrétariat « d'établir, en consultation avec les autres secrétariats pertinents et le Programme des Nations Unies pour l'environnement, une étude sur la façon dont la coopération et les synergies entre les secrétariats de la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux, la Convention de Rotterdam, la Convention de Stockholm et d'autres programmes pertinents pourraient être améliorées »<sup>287</sup>. Cette demande est reprise de façon quasi identique par les Conférences des Parties des deux autres Conventions<sup>288</sup>.

De plus, par sa *Décision SC-2/15*, la Conférence des Parties à la *Convention de Stockholm* avait énuméré toute une liste des domaines de coopération qui devaient faire l'objet d'une observation

---

<sup>287</sup> PNUE, *Décisions SC-1/18 : Renforcement des synergies au sein du groupe produits chimiques et déchets*, UNEP-POPS-COP.1-SC-1-18, à la p. 1, en ligne, <http://www.cntppdz.com/uploads/ddecision%20cop1/UNEP-POPS-COP.1-SC-1-18.French.pdf> (dernière vérification le 23 juin 2019).

<sup>288</sup> La Conférence des Parties à la Convention de Bâle avait, elle aussi produit une décision pour encourager les synergies. On peut y lire qu'elle « prie également le secrétariat de coopérer avec la 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 ainsi qu'avec la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants en tenant compte de la décision SC-1/18 de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm, pour examiner la coopération et les synergies et de faire des recommandations à la Conférence des Parties lors de sa huitième réunion». Voir UNEP, *OEWG-IV/10: Questions financières*, OEWG-IV/10, juillet 2005, à la p. 1, en ligne : <http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-OEWG-4-OEWG-IV-10.French.pdf> (dernière vérification le 23 juin 2019).

La Conférence des Parties à la Convention de Rotterdam avait adopté le document intitulé « RC-2/6 : Renforcement des synergies entre les secrétariats des conventions sur les produits chimiques et les déchets ». À son point 4, elle « Prie le Secrétariat de la Convention de Rotterdam de s'associer à ces travaux en contribuant à l'étude sur la coopération et les synergies avec les secrétariats des Conventions de Bâle et de Stockholm ». Secrétariat de la Convention de Rotterdam, *Rapport de la Conférence des Parties à la 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 sur les travaux de sa deuxième réunion*, UNEP/FAO/RC/COP.2/19, 12 octobre 2005, à la p. 36, en ligne: <http://www.pic.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/ReportsandDecisions/tabid/1728/language/en-US/Default.aspx> (dernière vérification le 23 juin 2019).

attentive lors de ces discussions<sup>289</sup>. Cette idée centrale<sup>290</sup> marque le point de départ d'une articulation concrète des synergies. Elle fut très amplement saluée par les États membres de ces Conventions. Dans les commentaires du Canada, formulés à la suite de l'adoption du rapport sur la coopération entre les trois Conventions, on peut lire ce qui suit :

*« Canada believes that synergies can be identified and achieved at various levels: at the program level, that is by promoting more coordinated implementation of each Convention's work program; at the national level, by facilitating implementation through capacity-building projects and technical assistance that addresses multiple objectives; and at the international level, by promoting joint initiatives between Secretariats and governing bodies. Any potential for administrative efficiencies should be viewed within this broader context. Exploration of administrative-level efficiencies should be a result of identifying common objectives, common programs of action and common goals among the Conventions and related organizations »*<sup>291</sup>.

L'autre élément majeur ayant joué un rôle déterminant dans l'élan de construction des synergies a été l'adoption à Dubaï (Émirats arabes unis) de l'*Approche stratégique de la gestion*

---

<sup>289</sup> On peut le lire dans cette décision, « *the conference of the Parties, [...] requests the President, supported by the Secretariat and in consultation and cooperation with the Presidents and Secretariats of the Basel and Rotterdam Convention, to [...] explore the following areas, inter alia: joint training activities; joint field activities and capacity-building; the use of regional centres as well as other centres of excellence; joint planning and joint implementation of activities; exchange of information; organization of joint meetings of subsidiary bodies and working groups and back-to-back conferences of the parties*». Voir, UNEP, *Cooperation and synergies : Decision SC-2/15 adopted by the second meeting of the Conference of the Parties to the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*, UNEP / SBC/BUREAU/7/3/8, 18 septembre 2006, à la p.2, en ligne : <<http://archive.basel.int/meetings/bureau/bureau%203%20cop%207/08e.pdf>> (dernière vérification le 23 juin 2019).

<sup>290</sup> La *Décision RC-2/6 : Renforcement des synergies entre les secrétariats des conventions sur les produits chimiques et les déchets*, évoque « une étude sur l'amélioration de la coopération et des synergies, et notamment sur les structures communes qui pourraient être envisagées, pour les secrétariats de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la Convention de Rotterdam et la Convention de Stockholm, afin de garantir une cohérence, une efficience et une efficacité maximales dans le domaine des produits chimiques et des déchets ». Voir Secrétariat de la Convention de Rotterdam, *Décision RC-2/6: Renforcement des synergies entre les secrétariats des conventions sur les produits chimiques et les déchets*, UNEP-FAO-RC-COP.2-RC-2-6, à la p. 1, en ligne : <http://www.pic.int/Portals/5/download.aspx?d=UNEP-FAO-RC-COP.2-RC-2-6.Fr.pdf> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>291</sup> AHJWG, *Comments received on the supplementary report on cooperation and coordination between these three conventions*, BC-RC-SC /AHJWG.1/3, 13 février 2007, à la p. 3, en ligne : <<http://ahjwg.brsmeas.org/documents/1stmeeting/03e.pdf>> (dernière vérification le 23 juin 2019).



*internationale des produits chimiques*<sup>292</sup> en février 2006. C'était à l'occasion de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques.

La relation entre l'Approche stratégique et la mise en place des synergies réside dans la nécessaire coordination des efforts par plusieurs secteurs de l'environnement pour parvenir à une approche globale des problématiques et par conséquent à des résultats plus concrets. L'atteinte des objectifs passe par la mise en œuvre du Plan d'action mondial. Or ce dernier cherche entre autres à s'« assurer que les problèmes actuels, nouveaux et émergents préoccupants au niveau mondial soient traités de manière adéquate dans le cadre de mécanismes appropriés »<sup>293</sup>. Les Conventions sont des outils de traitement des problèmes environnementaux au plan international. Toutefois, avec le temps, on a observé qu'il existe une imbrication des problèmes environnementaux qui appellent à sortir de l'isolement du seul cadre de chaque Convention. Il faut prendre de la hauteur pour entrevoir un autre ensemble-solution qui combine plusieurs instruments juridiques. C'est justement l'orientation vers les synergies qui est proposée comme la solution idéale. Mus par cette idée, les Parties ont décidé de la création d'un groupe de travail.

---

<sup>292</sup> Sixième session du Comité de la sécurité alimentaire et du développement durable (CFSSD6), *Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques*, E/ECA/CFSSD/6/20, Nations Unies-Commission économique pour l'Afrique, Août 2009, à la p. 2, en ligne : <<http://www1.uneca.org/Portals/cfssd6/documents/ChimiquesInformationNote.pdf>> (dernière vérification le 30 juin 2019). L'Approche stratégique présente la particularité de procurer « un cadre politique permettant d'orienter les efforts en vue d'atteindre l'objectif fixé dans le Plan d'application de Johannesburg de faire en sorte que d'ici à 2020, les produits chimiques soient utilisés et produits de manière à ce que les effets néfastes graves qu'ils ont sur la santé des êtres humains et sur l'environnement soient réduits au minimum. Elle reconnaît l'apport indispensable des produits chimiques dans les sociétés et économies modernes tout en considérant par ailleurs la menace qu'ils pourraient faire peser sur le développement durable si leur gestion n'est pas assurée de manière rationnelle ». Voir UNEP et OMS, *Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques: Documents de SAICM et résolutions de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques*, 2007, à la p. 5, en ligne : <[http://www.saicm.org/images/saicm\\_documents/saicm%20texts/SAICM\\_publication\\_FR.pdf](http://www.saicm.org/images/saicm_documents/saicm%20texts/SAICM_publication_FR.pdf)> (dernière vérification le 23 juin 2019).

<sup>293</sup> *Ibid.*, à la p. 17.

## **b- La mise en place d'un groupe de travail *ad hoc***

Sans avoir pour objectif de faire disparaître l'autonomie dont jouit chaque Convention, les Parties avaient convenu de jeter les bases de l'étape suivante en créant un Groupe de travail *ad hoc* ou *Ad Hoc Joint Working Group* (AHJWG). Elles lui ont donné comme mandat la « préparation des recommandations conjointes sur le renforcement de la coopération et la coordination entre les conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm »<sup>294</sup>. Ce groupe avait tenu trois réunions au cours de l'exercice de son mandat<sup>295</sup>. Il était composé de 45 membres, dont 15 issus de chaque Convention<sup>296</sup>. Lors de la première réunion, les représentants avaient discuté et arrêté les principes qui guideraient leurs actions. Mais s'il y a une idée clairement perceptible lors des débats, c'est la volonté de se concentrer sur les « avantages clairement identifiables et le respect de l'intégrité individuelle des conventions et de la souveraineté des Conférences des Parties »<sup>297</sup>. De ce point, il se dégage trois principaux aspects délimitant l'action du Groupe de travail, et par voie de conséquence, celle des synergies qui s'ensuivront.

Il y a tout d'abord, la recherche des avantages concrets qui profiteraient réellement à la protection de la santé humaine et à l'environnement en contribuant de façon significative à la réduction ou à la maîtrise de l'utilisation sans risque ou avec des risques minimums des produits chimiques. Ensuite, le Groupe de travail et par extension les synergies, n'ont pas vocation à

---

<sup>294</sup> PNUE, *Ad hoc joint working group on enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions. Provisional agenda*, BC-RC-SC /AHJWG.1/1, 15 février 2007, à la p. 1, en ligne : <http://ahjwg.brsmeas.org/documents/1stmeeting/01e.doc> (dernière vérification le 30 juin 2019) [Notre traduction].

<sup>295</sup> La première réunion s'est tenue du 26 au 28 mars 2007 à Helsinki, la deuxième du 10 au 13 décembre 2007 à Vienne et enfin, la troisième, du 25 au 28 mars à Rome.

<sup>296</sup> Les représentants des trois Conventions furent choisis et regroupés derrière chaque Convention. Pour la *Convention de Bâle* : Australie, Bhoutan, Chine, Colombie, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Egypte, France, Kenya, Norvège, Pakistan, Fédération de Russie, Slovaquie, Barbade; Pour les représentants de la *Convention de Rotterdam* : Arménie, République Tchèque, République Dominicaine, Finlande, Japon, Jordanie, Mexique, Mauritanie, République de Corée, Slovénie, Afrique du Sud, Suisse, Royaume-Uni de Grande Bretagne et Irlande, Uruguay; les représentants de la *Convention de Stockholm* ont été choisis comme suit : Autriche, Canada, Chili, Equateur, Allemagne, Inde, Nigeria, Roumanie, Sri Lanka, Venezuela (Bolivie), Ethiopie, République islamique d'Iran, Maroc et la République de Moldavie.

<sup>297</sup> AHJWG, *Supplementary report prepared by the President of the Stockholm Convention pursuant to decision SC-2/15 of the second meeting of the Conference of the Parties of the Stockholm Convention*, BC-RC-SC /AHJWG.1/2, 19 février 2007, à la p. 3, en ligne, <http://ahjwg.chem.unep.ch/documents/1stmeeting/02e.pdf> (dernière vérification le 23 juin 2019), [Notre traduction].

supplanter les Conventions, ce qui implique que chaque Convention garde son autonomie. La Conférence des Parties de chacune garde un pouvoir souverain en ce qui concerne l'orientation et des choix à faire pour la mise en œuvre de l'Accord. Les synergies ne constituent en aucun cas une nouvelle autorité exerçant un pouvoir décisionnel au-dessus des Conventions. Enfin, les synergies envisagées ne doivent aucunement être limitées aux seules Conventions du secteur des produits chimiques et déchets dangereux. Il reste une ouverture pour toute autre entité internationale et toute institution susceptible de contribuer de près ou de loin à l'atteinte de l'objectif d'élimination ou d'utilisation minimisant les risques pour la santé humaine et l'environnement.

Toutefois, au chapitre des principes devant régir l'action du Groupe de travail, nous relevons la volonté de définir au préalable les fonctions des structures institutionnelles afin de s'assurer que la coopération et la coordination soient mises au service des objectifs globaux. Ce réhaussement a également pour but d'encourager et de soutenir la coopération et les partenariats internationaux tout en mettant l'emphase sur la coordination programmatique et aussi l'adoption d'une approche étape par étape tout en évitant de créer plus de bureaucratie<sup>298</sup>.

En définitive, l'objectif de la première réunion du Groupe de travail visait avant tout à définir les principes d'action et également déterminer les objectifs à atteindre en ce qui concerne la portée et la profondeur des synergies. De l'Index I du rapport de cette rencontre, il ressort des points importants desquels nous énoncerons particulièrement les suivants :

- avoir pour cible le renforcement des trois Conventions avec notamment pour objectif leur mise en œuvre efficace au niveau national, régional et international ;
- définir des politiques et des lignes directrices cohérentes et une coordination dans la prise des décisions en tenant compte des autres accords intergouvernementaux pertinents;

---

<sup>298</sup> AHJWG, *Report of the ad hoc joint working group on enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions on the work of its first meeting*, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.1/4, 18 avril 2007, à la p. 7, en ligne, <http://ahjwg.brsmeas.org/documents/1stmeeting/04e.pdf> (dernière vérification le 23 juin 2019).

- rendre plus efficace l'aide apportée aux Parties avec pour objectif la réduction des lourdeurs bureaucratiques ;
- renforcer l'efficacité de l'utilisation des ressources à tous les niveaux<sup>299</sup>.

À ses deuxième et troisième rencontre, le Groupe de travail a basé sa discussion sur certains axes de recherche qui avaient été attribués à la commission intersession pour faire l'objet de recherches approfondies. Les réflexions menées avaient tourné autour de quatre directions fondamentales : les questions d'organisation, les questions techniques de fond, la gestion de l'information et la sensibilisation du public, et aussi les questions administratives. Toutefois, au chapitre des recommandations qui s'en suivirent, la prise des décisions fut ajoutée aux quatre aspects précédents.

L'organisation du travail appelle une coordination des activités au niveau national, une coopération programmatique et une utilisation efficiente des centres régionaux. Sur le point de la coordination au niveau national, force est de constater que la situation varie d'un pays à l'autre, car dans certains pays, il existe déjà une structure qui fonctionne bien et par conséquent, il serait superflu d'instaurer un nouveau système par-dessus. À l'inverse, d'autres pays n'en disposent pas et sont plutôt à la recherche d'une idée brillante sur la façon d'en installer un ou alors améliorer le leur qui, manifestement, ne fonctionne pas correctement. En tenant en compte des recommandations de l'Approche stratégique, le document de réflexion définit avant tout la nature des obligations se dégageant de l'ensemble des trois Conventions<sup>300</sup>. Il en ressort deux types : les obligations procédurales et les obligations matérielles. Si les premières sont consacrées à la structuration, les secondes en revanche résultent en la création d'infrastructures concrètes<sup>301</sup>.

---

<sup>299</sup> *Ibid.*

<sup>300</sup> AHJWG, *Coordination for the national level*, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.2/2, 5 octobre 2007, à la p. 4, en ligne, [http://ahjwg.brsmeas.org/documents/2ndmeeting/ahjwg02\\_02.pdf](http://ahjwg.brsmeas.org/documents/2ndmeeting/ahjwg02_02.pdf) (dernière vérification le 23 juin 2019).

<sup>301</sup> L'institution dans la *Convention de Bâle* (article 6) et de *Rotterdam* (intégralité) d'une procédure de consentement préalable en connaissance de cause est avant tout une obligation procédurale. Par contre, en exigeant la réduction ou l'élimination de certains polluants organiques persistants, la *Convention de Stockholm* crée bel et

D'autre part, les réunions du Groupe de travail ont aussi révélé que les problèmes techniques se posent généralement quand les États membres doivent soit transmettre les rapports, soit se conformer aux mécanismes établis. La coopération en matière technique et scientifique s'avère problématique dans bien des cas. Toutefois, au moment où le Groupe de travail fut formé, il existait déjà un embryon d'activités qui allaient dans le sens d'une mise en commun des façons de faire et des expertises. Tel fut le cas du rassemblement et la reproduction de la documentation pour une utilisation conjointe ainsi que l'administration de l'indemnité journalière de subsistance des Nations Unies, le partage de l'utilisation des centres et bureaux régionaux, l'usage conjoint des services de conférence, l'utilisation partagée des installations et certains services dans les sièges régionaux ainsi que la participation conjointe lors des réunions des Nations Unies portant sur la coordination des réunions des secrétariats et la prise en compte des questions intersectorielles, un travail en commun dans les fonctions de gestion financière et d'audit, l'information sur le soutien technique, enfin les activités communes dans le secteur des services juridiques<sup>302</sup>. Avec le rapport du Groupe de travail, les Parties se devaient d'adopter simultanément un ensemble de décisions encore communément appelées « Décisions Omnibus », (ou Décisions Globales), afin de renforcer les activités conjointes existantes et d'initier celles qui font encore défaut. À la lecture de ces Décisions (Décision RC. Ex-1/1, SC.Ex-1/1 et BC.Ex-1/1) on se rend aisément compte que les thématiques suivantes occupent une place prépondérante :

- Les activités conjointes
- Les fonctions de direction conjointes
- Les services communs

---

bien une obligation matérielle (articles 3 à 6). À l'article 4 de la *Convention de Bâle*, par exemple, le texte impose à chaque Partie l'obligation d'« assurer la mise en place d'installations adéquates d'élimination qui devront, dans la mesure du possible, être situées à l'intérieur du pays, en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets en quelque lieu qu'ils soient éliminés ». La mise en œuvre de cet alinéa entraîne inmanquablement la réalisation d'une obligation matérielle qui se traduit par la construction d'un ou de plusieurs édifices. Voir, *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, *supra* note 17, à l'article 4, alinéa 2 (b).

<sup>302</sup> PNUE, *Décision SC-4/34 : Renforcement de la coopération et de la coordination entre les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm*, UNEP-POPS-COP.4-SC-4-34, mai 2009 aux pp 5-7, en ligne : <http://www.entppdz.com/uploads/decision%20COP%204/UNEP-POPS-COP.4-SC-4-34.French.pdf> (dernière vérification le 30 juin 2019).

- La synchronisation des cycles de budget
- Les audits conjoints
- Les modalités d'examen.

À l'analyse de ces décisions, nous en déduisons qu'elles ne constituent qu'un appel à participation lancé par les Conférences des Parties de chacune des Conventions concernées.

## **2- Présentation succincte des domaines des synergies**

Les synergies sont perceptibles à trois niveaux : les Parties, les secrétariats et les autres intervenants.

### **a- Synergies des Parties**

Si les décisions par lesquelles les Parties ont appelé à la coopération et la coordination (« *décisions omnibus* ») ont eu lieu entre 2008 et 2009, ce n'est que vers 2012-2013 que véritablement ces initiatives ont commencé à porter des fruits. En 2011, les Parties aux trois Conventions avaient décidé de créer un Secrétariat exécutif commun pour un mandat de deux ans. Ils lui ont donné pour mission d'élaborer une proposition sur la modification de l'organisation des trois secrétariats et de la présenter lors de la réunion de la Conférence des Parties (CdP) de 2011. Malheureusement, cette initiative s'était soldée par un échec. Un certain nombre de raisons avaient justifié ce résultat.

En effet, ce n'est qu'à la veille de la réunion de la CdP de la Convention de Stockholm pour l'année 2011 que cet organe est entré en fonction. On avait donc dû repousser cette échéance vers la fin 2011, laissant ainsi le temps aux trois réunions des CdP des trois Conventions d'avoir lieu. Cette option présentait l'avantage de laisser la possibilité au nouveau Secrétariat exécutif de faire l'inventaire de ses attributions, de s'imprégner des positions et des attentes des Parties et des autres intervenants sur les activités d'un secrétariat et de mieux étudier le système déjà en place. En conséquence, les Parties avaient dû se résoudre à adopter une série de mesures identiques pour améliorer la coordination et la coopération et approuver les activités

transversales et conjointes dans le cadre des tâches de chacun des secrétariats des trois Conventions.

Les domaines visés étaient: l'assistance technique, les activités scientifiques et techniques, les centres régionaux, les centres d'échange, la sensibilisation du public, la communication, les publications, la gestion générale et l'établissement des rapports. À chaque intervention dans ces domaines, le Secrétariat devait noter dans son rapport : le cadre (s'agit-il d'une décision sur les synergies ou d'une décision dans le cadre global ?), les objectifs (par exemple, les orientations scientifiques et techniques permettant de mieux gérer les déchets des polluants organiques persistants nouvellement inscrits). Il devait aussi noter les indicateurs de performance (c'est-à-dire toute inclusion de nouveaux polluants organiques persistants, le nombre de Parties gérant les déchets de polluants organiques persistants de façon écologiquement rationnelle, le nombre de demandes d'assistance technique et de conseils sur l'approche de la gestion des produits chimiques fondée sur le cycle de vie auxquelles il a été répondu en temps voulu), et aussi une brève description de l'activité, les résultats escomptés, les méthodes de mise en œuvre (consultants, contrats de sous-traitance, voyages des participants et travaux de traduction et d'impression), et les partenaires (organismes professionnels, organisations non gouvernementales et autres organisations intergouvernementales intéressées).

Les décisions des synergies ont engendré de nouvelles obligations vis-à-vis des secrétariats des trois Conventions concernées. Il leur avait notamment été demandé de devenir des pionniers et promoteurs de bonnes pratiques dans le domaine de la collaboration et la coopération au niveau national et régional, du respect des cadres juridiques, en mettant en exergue des approches qui respectent le cycle de vie<sup>303</sup> et en faisant la promotion des investissements à l'intérieur des

---

<sup>303</sup> L'approche basée sur le cycle de vie, communément appelée « *cradle to grave approach* », est une nouvelle approche de la problématique des substances chimiques qui tient compte de tous les stades par lesquels ces derniers transitent, de leur production jusqu'à leur élimination. En considérant les trois Conventions ensemble, elles couvrent tous les aspects des substances chimiques. Tel est tout à fait le cas avec les POP et les pesticides qui traversent les trois réglementations. De plus, toute substance chimique qui devient un déchet tombe sous le coup de la *Convention de Bâle*. Voir PNUE, « Synergies under the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions: Origins, benefits and the path forward », UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-SYN-PRESEN-SynergiesProcessLogos, décembre 2015, à la p. 2, en ligne, <http://www.brsmeas.org/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-SYN-PRESEN-SynergiesProcessLogos.English.ppt> (dernière vérification le 30 juin 2019).

synergies. Ces objectifs sont positifs et essentiels pour la réussite des synergies, mais on se serait raisonnablement attendu à ce que les CdP apportent de plus amples détails sur leur définition et surtout la description des canevas à suivre pour leur mise en œuvre. Malheureusement, tel n'a pas été le cas, ce qui laisse la porte ouverte à une pléthore d'interprétations possibles<sup>304</sup>.

Cependant, les décisions des synergies invitent chacune des Parties à entreprendre des actions dans le sens de l'établissement et le renforcement des processus et mécanismes nationaux de coordination. Elles fournissent des exemples pertinents de bonnes pratiques à entreprendre et à encourager afin d'assurer une meilleure coopération et une saine coordination entre les secteurs appropriés sur le territoire national de chacune des Parties. Les objectifs sont orientés vers quelques grands axes tels que : la protection de la santé humaine et de l'environnement, la prévention des accidents ou l'intervention d'urgence quand un accident survient, la lutte contre le commerce illégal des produits chimiques et des déchets dangereux, la production et l'accès à l'information, le transfert des technologies et du savoir-faire, la préparation des positions nationales lors des réunions des CdP des trois Conventions, et enfin, la coopération au développement<sup>305</sup>. Ces objectifs, à bien les observer, s'inscrivent dans la ligne d'action définie par les ministres, les chefs de délégation, les représentants du secteur privé et de la société civile réunis à l'occasion de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques qui a abouti à la *Déclaration de Dubaï* du 4 au 6 février 2006.

D'un autre côté, la gestion de l'information inclut des échanges, la mise en place et le fonctionnement des centres d'échange sur les impacts sanitaires et environnementaux. De plus, au sujet des difficultés administratives, le Groupe de travail avait émis des propositions allant

---

<sup>304</sup> Lee Alexander Risby et Teresa Amador, *Review of the arrangements adopted pursuant to the « “Synergies Decisions” » on cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Convention*, UNEP, FAO, 2013, à la p 5, en ligne, [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/oed/docs/UNEP%20FAO%20Synergies%20Decisions.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/oed/docs/UNEP%20FAO%20Synergies%20Decisions.pdf) (dernière vérification le 30 juin 2019). Nous allons un peu plus nous appuyer sur le rapport de ces deux auteurs, car il est l'un des rares documents conjoint du PNUE et de la FAO assez explicites sur la question des synergies.

<sup>305</sup> *Ibid*, à la p.6.



dans le sens de la gestion financière conjointe, la mobilisation des ressources, les audits, la mise sur pied des services conjoints sur une base intérimaire. Nous allons largement y revenir dans la sous-partie consacrée à la présentation des recommandations<sup>306</sup>.

## **b- Synergies des Secrétariats**

Les décisions des synergies ne comptaient pas s'arrêter sur les Conférence des Parties, mais elles visaient carrément l'ensemble des administrations actives au cœur de la mise en application des Conventions concernées. C'est la raison pour laquelle elles se sont aussi vivement intéressées aux secrétariats. D'ailleurs, est-il besoin de rappeler que le secrétariat est l'organe le plus actif au cœur des activités de chaque Convention? Que les décisions des synergies n'aient pas impliqué les secrétariats aurait donné lieu à une incompréhension inexplicable, car en matière de droit international, une synergie parfaite ne peut contourner le Secrétariat.

En décembre 2011, les Parties avaient demandé au Secrétariat exécutif commun, après consultation des Parties de chacune des Conventions, de préparer une proposition ayant pour but de réorganiser les secrétariats des Conventions de Bâle, de Stockholm et de la fraction du secrétariat de la Convention de Rotterdam qui relève du PNUE. La demande avait pris forme au premier trimestre de l'année 2012<sup>307</sup> (18 février 2012) et avait été approuvée par la réunion des Conférence des Parties de 2013. Cette réorganisation devait affecter les domaines tels que

---

<sup>306</sup> Certains de ces exemples sont mentionnés dans les documents : Conference of the Parties to the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (Fifth meeting), *Submissions from parties, regional centres and other stakeholders on activities carried out to implement the synergies decisions*, UNEP-POPS-COP.5-INF-15, 11 mars 2011 aux pp 2-3, en ligne, <http://www.pic.int/Portals/5/download.aspx?d=UNEP-FAO-RC-COP.5-INF-12.En.pdf> (dernière vérification le 30 juin 2019); Conference of the Parties of the Rotterdam Convention (Fifth meeting), *Submissions from parties, regional centres and other stakeholders on activities carried out to implement the synergies decisions*, UNEP-FAO-RC-COP.5-INF-12, avril 2011, aux pp. 2-4, en ligne, <http://www.pic.int/Portals/5/Download.aspx?d=UNEP-FAO-RC-COP.5-INF-12.En.doc> (dernière vérification le 30 juin 2019); Conference of the Parties to the Basel Convention, *Submissions from parties, regional centres and other stakeholders on activities carried out to implement the synergies decisions*, UNEP/CHW.10/INF/39, June 2011, à la p. 2, en ligne, <http://archive.basel.int/meetings/cop/cop10/documents/i39e.pdf> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>307</sup> Voir aussi, pour les deux autres conventions, UNEP, *Enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions*, UNEP-CHW-COP.10-BC-10-29, 31 mars 2012; UNEP, *Enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions*, UNEP-POPS-COP.5-SC-5-27, 31 mars 2012.

les niveaux de dotation, le nombre et la structure. La date arrêtée pour la mise en œuvre avait été fixée au 31 décembre 2012. L'idée à la base de cette proposition provenait en effet des différents points de vue exprimés dans les rapports des groupes régionaux et des rapports des réunions avec les officiers des trois Conventions.

Cette logique était facile à comprendre. Au lieu de continuer avec le système de trois secrétariats, l'idée était de les fédérer autour d'un. La structure ainsi projetée comporterait quatre branches représentant respectivement les fonctions administratives et financières, les opérations liées aux conventions, l'assistance technique et enfin, le support scientifique. À l'étude de la demande des Parties de 2011 (adressée au Secrétariat exécutif commun), et la réponse qui avait été formulée, il ressort que cinq idées importantes sont à prendre en considération:

Dans un premier temps, le rapport met en exergue la recherche d'efficience. En effet, il faut que le Secrétariat ait une efficacité et un rendement élevé lui permettant d'apporter un soutien accru à la Conférence des Parties. Dans ce sens, « l'élimination des redondances, l'identification des économies de ressources, la mise en valeur des meilleures pratiques et le renforcement de l'accent mis sur la prestation des services aux Parties sont des considérations clés »<sup>308</sup>.

Dans un second temps, il fallait instituer un Secrétariat permanent composé d'un personnel qualifié, avec la possibilité d'intégrer de nouvelles Conventions au gré de la volonté des gouvernements. L'objectif était de créer une « structure qui renforce et récompense le travail d'équipe à la fois au sein du secrétariat et aussi avec des partenaires extérieurs, une structure qui peut absorber les déficits financiers potentiels causés, par exemple, par des arriérés importants, en mettant en place un ensemble de procédures opérationnelles standard pour toutes les opérations de secrétariat et ayant les contrôles de gestion appropriés pour s'assurer que le travail est terminé à temps, est de haute qualité et est correctement budgétisé et comptabilisé ».<sup>309</sup> Dans

---

<sup>308</sup> UNEP, *Proposal from the Executive Secretary of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the secretariats of the three conventions*, UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-REP-JointManagerialFunctionsProposal-20111222, 21 décembre 2011 à la p.4, en ligne, <http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-SYN-REP-JointManagerialFunctionsProposal-20111222.English.pdf> (dernière vérification le 30 juin 2019) [Notre traduction].

<sup>309</sup> *Ibid.* [Notre traduction].

le même ordre d'idées, la Suisse avait préparé un document qui apportait deux propositions de réorganisation très intéressantes. La première d'entre elles consistait en la création d'un poste de Secrétaire exécutif de niveau D-2. Ce dernier serait en charge des trois secrétariats. Il serait secondé au niveau de chaque Convention par un secrétaire exécutif adjoint de niveau D-1. Cette option prévoyait aussi l'unification de la plupart des services communs aux trois Conventions (financier, administratifs, juridiques). Le PNUE avait calculé que cette option engendrerait des économies au niveau des coûts de personnel de l'ordre de 315 000 dollars US<sup>310</sup>. La deuxième option était à peu près identique à la première, excepté qu'on y ajouterait un service commun de gestion de l'information, un service commun de mobilisation des ressources et une unité conjointe de renforcement des capacités et de formation. Avec cette deuxième option, ce sont des économies de l'ordre de 765 000 dollars US qui seraient réalisées<sup>311</sup>.

Troisièmement, il fallait rassurer les employés des secrétariats existants. Pour ce faire, la proposition suggérait que la nouvelle structure garde sa neutralité en ce qui concerne les fonctions disponibles, sans les supprimer, et que les postes vacants soient transférés tels quels dans la nouvelle administration<sup>312</sup>.

Quatrièmement, la proposition avait été faite que la nouvelle matrice garde une nomenclature simple et moins hiérarchique. Cette présentation offrirait l'avantage de faciliter la prise des décisions, notamment par le fait que beaucoup d'étapes inutiles de traitement de données seraient supprimées<sup>313</sup>.

---

<sup>310</sup> AHJWG, *Swiss paper on how coordinated administrative arrangements might liberate financial resources for the implementation of the three conventions*, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.3/INF/8, 17 mars 2008, à la p. 2, en ligne, [http://ahjwg.brsmeas.org/documents/3rdmeeting/ahjwg03\\_inf08.doc](http://ahjwg.brsmeas.org/documents/3rdmeeting/ahjwg03_inf08.doc) (dernière vérification le 23 juin 2019).

<sup>311</sup> *Ibid.*, à la p.3

<sup>312</sup> UNEP, *Proposal from the Executive Secretary of the Basel Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the Secretariats of the three conventions* à la p 5, en ligne : < [www.brsmeas.org/Portals/2/docs/UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-REP-JointManagerialFunctionsProposal](http://www.brsmeas.org/Portals/2/docs/UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-REP-JointManagerialFunctionsProposal) > (dernière vérification le 23 juin 2019).

<sup>313</sup> *Ibid.*

Bien que cette proposition ait été soumise à toutes les Parties ainsi qu'aux observateurs<sup>314</sup>, quelques-uns seulement ont fait connaître leurs points de vue sur la question<sup>315</sup>. Toutefois, en février 2012, le Secrétariat exécutif avait poursuivi la mise en œuvre de la proposition en créant un Secrétariat unique pour les trois Conventions, en l'occurrence pour l'exercice 2012-2013. Cette avancée était en réaction à toutes les consultations préalables avec les autres intervenants et à la suite de l'introspection réalisée sur le fonctionnement des secrétariats pris séparément. Elle avait dévoilé les frictions internes, les doubles emplois, l'élimination desquels donnerait lieu à plus de place pour la formation et le travail d'équipe. La structure nécessitait des méthodes de gestion plus serrées et des mesures de responsabilisation plus efficaces, par exemple en ouvrant la possibilité aux fonctionnaires de travailler sur des matières transversales aux trois conventions<sup>316</sup>. Pour mettre en œuvre ce dernier point, il est évident qu'une transparence et des procédures de travail communes devaient être élaborées.

Enfin, il était clair que d'autres domaines nécessitaient également des améliorations majeures si l'on entendait poursuivre dans le sens des synergies. Ce serait le cas des méthodes de collecte et de gestion des informations, le renforcement de la collaboration avec les organisations

---

<sup>314</sup> Seuls les États-Unis, le Canada, l'Union européenne, le Mexique, l'Arménie, la Norvège et la Suisse avaient transmis leurs propositions au Secrétariat exécutif pour la réorganisation du secrétariat.

<sup>315</sup> L'une des propositions concernait par exemple l'élimination de certains hauts postes dans les secrétariats et le non-renouvellement d'un bon nombre d'entre eux. Cette proposition avait été acceptée et dans sa réponse en date du 13 juin 2012, le Secrétariat exécutif avait répondu comme suit : « *The appearance of top-heaviness results from the need to transition from the current structure to the new structure without prejudging the outcomes of individual personnel decisions. It is the intent to achieve a final steady state that is approximately neutral with respect to levels of posts compared to the levels agreed to at the 2011 meetings of the COPs. The two D1 Senior Advisor positions will be abolished as of August and October 2012. The secretariat also intends to maintain, approximately, staff cost neutrality through the course of the reorganization and hiring into the management positions. The proposal to the 2013 meetings of the COPs will describe the final steady state as well as how the secretariat maintained approximate staff cost neutrality. This will also be reflected in quarterly reports on synergies and efficiencies posted on the web* ». Voir UNEP, « Responses to comments submitted on the proposal by the Executive Secretary for the organization of the secretariat », juin 2012, à la p. 1, en ligne, [www.brsmeas.org/Portals/2/docs/UNEP-FAO-CHW-POPS-RC-REP-Responses\\_to\\_comments\\_on\\_ES\\_proposal-20120613.English.doc](http://www.brsmeas.org/Portals/2/docs/UNEP-FAO-CHW-POPS-RC-REP-Responses_to_comments_on_ES_proposal-20120613.English.doc) (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>316</sup> UNEP/FAO, *Proposal from the Executive Secretary of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the secretariats of the three conventions*, 21 décembre 2011, à la p. 25, en ligne, <http://www.brsmeas.org/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-EXCOPS.2-INF-7.English.pdf>. (dernière vérification le 23 juin 2019)

intergouvernementales. L'argent étant le nerf de la guerre, comme on dit couramment, un fonctionnement parfait des mesures de regroupement ferait appel à des méthodes de gestion qui tiendraient compte des domaines où il est possible de réaliser des économies appréciables de ressources; pour cela, il faut « expliquer clairement le rôle de chaque accord mondial de l'environnement vis-à-vis de la gestion des produits chimiques et des déchets en se basant sur leur cycle de vie [et] considérer où la nouvelle structure peut permettre au Secrétaire de faire face aux déficits budgétaires qui peuvent occasionnellement se produire dans l'un ou l'autre accord mondial de l'environnement »<sup>317</sup>.

Cependant, les propositions du Secrétariat exécutif ont fait l'objet de commentaires de la part de certains pays. Les États Unis ont commenté sur trois points. Ils ont souligné que la rationalisation devrait d'abord conduire à la création d'un Secrétariat exécutif au service des trois Conventions, et aussi à la réduction du personnel, notamment en supprimant des postes<sup>318</sup>. Ensuite, « la rationalisation entraînera des économies de coûts, ce qui permettra d'investir davantage dans des activités de fond soutenant la mise en œuvre des trois conventions »<sup>319</sup>. Enfin, ils ont émis l'idée que le nouveau Secrétariat exécutif continue de veiller à ce que chacune des trois Conventions préserve son autonomie et soit servie équitablement en fonction de son mandat et de son budget. Ce point ne paraissait pas suffisamment clair pour les États-Unis dans la Proposition de décembre 2011, les poussant par conséquent à insister sur l'importance d'« une approche plus coordonnée pour identifier les besoins des pays, le partage d'informations et une meilleure utilisation des sources d'information existantes entre les trois secrétariats »<sup>320</sup>. Pour permettre aux Conférence des Parties de chacune des Conventions de mesurer et

---

<sup>317</sup> *Ibid.*, à la p. 26 [Notre traduction].

<sup>318</sup> US Government, *Comment from the United States-Proposal from the Executive Secretary of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the Secretariat of the three Conventions*, UNEP-CHW-SYN-SUBM-COP10FU-USA, Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, 25 janvier 2012, à la p. 1, en ligne: <http://www.brsmeas.org/Secretariat/Overview/History/OrganizaionoftheSecretariat/tabid/2619/language/en-US/Default.aspx> (Comments from parties and observers on the Executive Secretary's proposal - United States of America)> (dernière vérification le 23 juin 2019).

<sup>319</sup> *Ibid.*, [Notre traduction].

<sup>320</sup> *Ibid.* [Notre traduction].

évaluer les progrès accomplis par cette nouvelle structure, les États-Unis avaient encouragé l'utilisation efficace du système de suivi et de notification.

L'Union européenne, par la voix du ministère danois de l'Environnement, s'était prononcée globalement en accord avec la proposition, mais avait demandé des éclaircissements supplémentaires sur le deuxième point de l'annexe A qui stipule que le Secrétariat sera « engagé dans la mise en œuvre des trois conventions, y compris dans les efforts visant à soutenir la mobilisation de ressources substantiellement accrues pour la mise en œuvre nationale »<sup>321</sup>. Elle estime que le rôle d'avocat du Secrétariat auprès des autres institutions des Nations Unies doit être renforcé. D'après cette vision, « en sensibilisant, entre autres, les organisations compétentes des Nations Unies, le secrétariat pourrait jouer un rôle en s'assurant que les problèmes liés aux produits chimiques et aux déchets soient effectivement relevés lorsque les donateurs et les Parties discutent des stratégies nationales de développement »<sup>322</sup>. De plus, L'Union européenne regrette que la Proposition ne spécifie pas clairement l'objectif final visé après la cure d'amincissement du staff des Secrétariats et fait par conséquent des propositions de diminution de personnel, par exemple la réduction des postes de niveau D-1(Secrétaire exécutif), les ramenant de deux à un et aussi une réduction du nombre de postes P5<sup>323</sup>.

---

<sup>321</sup> UNEP/FAO, *Proposal from the Executive Secretary of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the secretariats of the three conventions*, supra note 316, à la p. 22.

<sup>322</sup> Danish Ministry of the Environment, « Comment from the European Union-Proposal from the Executive Secretary of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the Secretariat of the three Conventions », UNEP-CHW-SYN-SUBM-COP10FU-EuropeanUnion-20120202, Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, 2 février 2012, en ligne, <http://www.brsmeas.org/Secretariat/Overview/History/OrganizaionoftheSecretariat/tabid/2619/language/en-US/Default.aspx> (Comments from parties and observers on the Executive Secretary's proposal - European Union)> (dernière verification le 23 juin 2019) [Notre traduction].

<sup>323</sup> La dénomination des postes P-5 change en fonction de la Convention considérée. Dans la *Convention de Bâle*, ces fonctions correspondent à *Chief Implementation and Capacity Building Unit* et *Chief Convention Services and Governance unit*. Dans la structure de la *Convention de Stockholm*, ces fonctions correspondent à *Coordinator, Senior Scientific Officer* et *Coordinator JCB*. Enfin, en ce qui concerne la *Convention de Rotterdam*, les intitulés correspondants sont : *Senior Scientific Adviser*, pour la partie du Secrétariat qui relève du PNUE située à Genève et *Senior Programme Officer* pour la partie du Secrétariat relevant de la FAO et se situant à Rome. UNEP/FAO, *Proposal from the Executive Secretary of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the secretariats of the three conventions*, supra note 316, à la p. 9. Voir Annexe II (Structure of the BRS secretariat).

Le Canada s'était aussi intéressé à la proposition et avait fait deux remarques importantes. La première revenait sur les notions d'égalité versus équité. Il faisait notamment remarquer que dans la pratique, il est impossible d'accorder un traitement égal aux trois Conventions, à cause de leurs structures différentes. Dans ce sens, « seul un des trois traités a un mécanisme financier ; l'un des trois n'a pas d'obligation de déclaration ; deux des trois sont hautement réglementaires ; seul un des trois a actuellement un comité de conformité. De même, les décisions prises par chaque Conférence des Parties nécessitent des activités spécifiques du Secrétariat et peuvent définir davantage le rôle du Secrétariat pour chaque convention. Ainsi, il peut y avoir des cas où les exigences particulières d'une convention peuvent être plus intenses pour diverses raisons, et les priorités devraient être définies parmi les trois. Cela ne signifie pas que l'une des conventions est moins importante, mais simplement qu'il doit y avoir une certaine souplesse pour répondre aux priorités afin de refléter l'autonomie légale de chaque instrument »<sup>324</sup>. C'est la raison pour laquelle, il serait plus exact de faire référence à l'équité et non à l'égalité.

En définitive, les Conventions réalisent des gains réels en s'orientant dans le sens des synergies. Ces gains s'évaluent en termes de bénéfices financiers, des économies de temps, et l'efficacité des services. Toutefois, elles sont appelées à évoluer dans le temps. Les propositions de décembre 2011 énuméraient quelques économies substantielles réalisables en combinant les activités des secrétariats. Ainsi, les synergies continueraient d'évoluer et de s'étendre vers les autres intervenants.

### **c- Synergies des autres intervenants**

Les synergies ne pourraient pas connaître une ampleur majeure si elles se limitaient exclusivement aux acteurs les plus directs que sont les Parties et les Secrétariats des Conventions. C'est pourquoi il a fallu associer les autres intervenants. Ainsi le Groupe de travail

---

<sup>324</sup> Environnement Canada, *Comments from Canada-Proposal from Executive Secretary on the Basel, Rotterdam and Stockholm Convention*, UNEP-CHW-SYN-SUBM-COP10FU-Canada-20120210, Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, 10 février 2012, à la p. 1, en ligne, <http://www.brsmeas.org/Secretariat/Overview/History/OrganizaionoftheSecretariat/tabid/2619/language/en-US/Default.aspx> (Comments from parties and observers on the Executive Secretary's proposal - Canada)> (dernière vérification le 30 juin 2019).

a cru important de s'intéresser aux centres régionaux, et par conséquent, aux centres de coordination aussi. En préparation des synergies, le Secrétariat exécutif avait entamé une série de rencontres, en particulier, avec les centres régionaux, notamment les centres régionaux d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et des caraïbes, de l'Europe de l'Est et du Centre, l'Union européenne et JUSSCANNZ (forum de discussion composé des pays développés non membres de l'Union européenne)<sup>325</sup>. Cette rencontre s'était tenue en marge de la réunion de la CdP de la *Convention de Stockholm* en avril 2011. En juin de la même année, le Secrétariat exécutif avait tenu une rencontre avec le Secrétariat de la *Convention de Rotterdam* et en octobre, avec celui de la *Convention de Bâle*. Une rencontre individuelle avait même eu lieu entre les membres des services conjoints et tous les membres des trois Conventions. Toutes ces rencontres avaient pour principal objectif d'entrevoir une meilleure réorganisation. Elles avaient aussi permis d'avoir le point de vue de toutes les Parties prenantes sur des sujets d'intérêt spécifique tels que les priorités que doit s'accorder le nouveau Secrétariat exécutif, l'intérêt des réunions des centres régionaux, etc.

Les centres régionaux jouent en effet un rôle primordial dans la mise en œuvre des accords internationaux. La *Convention de Bâle* dispose de 14 centres. Leur rôle est de mener des activités de renforcement des capacités et d'élaborer les projets pilotes. Ils doivent envoyer leurs rapports et plans d'activités sur une base biennale au Secrétariat de la Convention. Les CdP s'en servent pour « faciliter la mobilisation de ressources financières (...), notamment en mettant les centres en rapport avec le Fonds pour l'environnement mondial, la Banque mondiale, les banques régionales de développement et les donateurs bilatéraux au sujet de l'exécution de leurs activités

---

<sup>325</sup> Lors de ces discussions, les centres régionaux avaient soutenu un certain nombre d'idées intéressantes. Parmi ces dernières, l'annexe B du document rédigé à la suite des consultations avait retenu l'idée que chaque Convention garde son autonomie légale; que les substances chimiques soient gérées en suivant leur cycle de vie; que le Secrétariat assure une égalité dans le traitement de chaque Convention; que les synergies impliquent les autres acteurs tels que les centres régionaux, les ONG le secteur public et privé. Voir, UNEP/FAO, *Proposal from the Executive Secretary of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the secretariats of the three conventions*, supra note 316, aux pp 23-26.



de renforcement des capacités et de leurs projets pilotes »<sup>326</sup>. C'est la raison pour laquelle l'on a initié la réforme visant à évaluer l'efficacité et la viabilité des centres<sup>327</sup>.

Leur rôle suit de près les objectifs des conventions auxquelles ils sont rattachés. Si les centres régionaux et de coordination de la *Convention de Bâle* jouent un rôle capital dans l'élaboration des projets pilotes et le renforcement des capacités, ceux de la *Convention de Stockholm* par contre présentent la particularité d'œuvrer dans la « fourniture d'une plus grande assistance technique au service du renforcement des capacités des pays en développement et à économie en transition pour appuyer les mesures que ces derniers prennent au niveau national afin de mettre en œuvre les conventions relatives aux produits chimiques et aux déchets »<sup>328</sup>.

Une fois leur rôle établi, c'est sans surprise que le Groupe de travail ainsi que les Décisions des synergies ont invité les Parties à coordonner et promouvoir l'utilisation maximale des centres régionaux, afin d'assurer une assistance technique efficace dans le cadre des trois Conventions et aussi afin d'assurer une gestion cohérente des produits chimiques<sup>329</sup>. Dans cet ordre d'idées, les Décisions des synergies avaient recommandé qu'un nombre limité de centres régionaux soit choisi parmi ceux de la *Convention de Bâle* et de Stockholm. Trois rôles principaux avaient été conçus de la manière suivante :

- (i) « Veiller à ce que les centres régionaux accomplissent leur travail en fonction des priorités définies et servent de point d'entrée pour les pays ayant besoin d'aide ou

---

<sup>326</sup> UNEP, *Centres régionaux et centres de coordination de la Convention de Bâle*, UNEP/CHW.12/12, 26 janvier 2015, à la p. 1.

<sup>327</sup> *Ibid.*

<sup>328</sup> UNEP, *Décision SC-7/17 : Centres régionaux et sous-régionaux de la Convention de Stockholm pour le renforcement des capacités et le transfert de technologies*, SC-7/17, 16 février 2015, à la p. 1, en ligne, <http://chm.pops.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP7/tabid/4251/ctl/Download/mid/13256/Default.aspx?id=119&ObjID=19318> (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>329</sup> UNEP, *Report of the ad hoc joint working group on enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions on the work of its second meeting*, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.2/18, 8 janvier 2008, à la p. 16, en ligne : <http://ahjwg.brsmeas.org/documents/2ndmeeting/AHJWG2%20report.pdf> (dernière vérification le 30 juin 2019).

*d'orientation sur lequel le centre dans une région pourrait fournir de l'aide pour un but précis ;*

- (ii) Renforcer les centres régionaux afin de leur permettre d'exercer une approche plus synergique en tant que mécanismes de prestation en vertu des Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm ;*
- (iii) Jouer un rôle particulier en donnant un aperçu de leurs activités et résultats aux Conférences des Parties aux Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm à titre d'exemples de leçons apprises sur le renforcement de la mise en œuvre pratique des conventions »<sup>330</sup>.*

Toutefois, cette idée, aussi originale soit-elle, avait rencontré une sérieuse critique. Quelques années plus tôt, à la réunion des centres régionaux de 2010<sup>331</sup>, l'idée de la création des centres focaux avait été rejetée. La critique qu'on leur opposait était qu'ils contribueraient sans aucun doute à la fragmentation du partenariat avec les autres centres. Toutes ces structures sont issues des recommandations élaborées depuis le Sommet de Rio et réitérées lors du Sommet de Johannesburg.

---

<sup>330</sup> UNEP, *Report of the Ad hoc Joint Working Group on Enhancing Cooperation and Coordination Among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions on the work of its third meeting*, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.3/3, 29 mars 2008, à la p. 11, en ligne, [http://ahjwg.brsmeas.org/documents/3rdmeeting/ahjwg03\\_03\\_REP.pdf](http://ahjwg.brsmeas.org/documents/3rdmeeting/ahjwg03_03_REP.pdf) (consulté le 1 juillet 2016). [Notre traduction]. Ok 23.06.19

<sup>331</sup> Une réunion des bureaux régionaux de la FAO et du PNUE, ainsi que des centres régionaux des *Conventions de Bâle* et de *Stockholm* intitulée « Consultation conjointe des Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, des Centres régionaux des Conventions de Bâle et de Stockholm et des Bureaux régionaux de la FAO et du PNUE » a été convoquée à Barcelone, en Espagne, du 27 septembre au 1er octobre 2010. La réunion avait entre autres pour objectif d'examiner les progrès accomplis par les trois conventions durant la période 2009/2010 et de réfléchir à de nouvelles approches plus adaptées.

## **B- Le sommet de Johannesburg (2002) et Rio+20 : des tentatives de réajustement des engagements de Rio de 1992 ?**

Le Sommet de Johannesburg (Rio+10) ainsi que le Sommet de Rio+20 qui a suivi dix ans plus tard se caractérisent tant par la consolidation du cadre institutionnel du développement durable au plan national que par la tentative infructueuse de créer une organisation onusienne de l'environnement.

### **1- La CNUDD de Johannesburg, une consolidation du cadre institutionnel du développement durable sur le plan national**

Le sommet mondial sur le développement durable encore appelé sommet de Johannesburg ou même sommet de la terre s'est tenu à Johannesburg (Afrique du Sud) du 26 août au 4 septembre 2002<sup>332</sup>. En lisant d'entrée de jeu la Déclaration sur le développement durable intitulée « De nos origines à notre avenir », on est frappé par des envolées lyriques très captivantes<sup>333</sup>. Sur le fond,

---

<sup>332</sup> Ce sommet fut convoqué par l'Assemblée générale dans sa Résolution 55/199 du 20 décembre 2000.

<sup>333</sup> Voici ce que l'on peut lire au point 3 de la Déclaration : « Au début du présent Sommet, les enfants du monde nous ont dit à leur manière, avec simplicité mais sans ambages, que l'avenir leur appartenait, par suite de quoi ils nous ont tous mis au défi de faire en sorte que, grâce à notre action, ils héritent d'un monde débarrassé des situations indignes et révoltantes qui résultent de la pauvreté, de la dégradation de l'environnement et des modes de développement non durables ». Prenant acte de cette demande, les participants renchérisaient avec ce qui suit : « Depuis le continent africain, berceau de l'humanité, et à travers le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable et la présente Déclaration, nous nous déclarons responsables les uns envers les autres, responsables envers la communauté des êtres vivants en général et responsables envers nos enfants ». Voir Nations Unies, *Rapport du sommet mondial pour le développement durable*, A/CONF199/20, 4 septembre 2002, aux pp 1-2, en ligne : <https://www.francophonie.org/IMG/pdf/Johannesburg.pdf> (dernière vérification le 30 juin 2019). Une analyse du fond amène certains observateurs à conclure que le sommet de Johannesburg n'a pas contribué de façon significative à l'avancement de la mise en œuvre des objectifs de l'Agenda 21. Tel est la position de Brunot Villalba qui affirme que « le Sommet mondial pour le Développement durable porte à son point d'orgue la mollesse des contenus. Là où la Déclaration de Rio avait promu voire contribué à la cristallisation de plusieurs principes phares (notamment prévention, précaution, participation), la Déclaration de Johannesburg se caractérise, dix ans plus tard, et en dépit de ses envolées lyriques, par un contenu très pauvre et aucunement novateur ». Voir Bruno Villalba, *Appropriations du développement durable: Émergences, diffusions, traductions*, Presses Université Septentrion, 2009, à la p. 97.

le but du sommet était de faire l'état de l'application des recommandations contenues dans l'*Agenda 21*<sup>334</sup> de Rio.

À propos des défis, le rapport constate que « le Sommet de Johannesburg a également confirmé que des progrès notables avaient été accomplis dans le sens d'un consensus mondial et d'un partenariat entre toutes les populations de notre planète »<sup>335</sup>.

L'un des actes importants du Sommet de Johannesburg est la Résolution 2. Elle comporte le « Plan de mise en œuvre ». Ce dernier prévoit entre autres, l'élimination de la pauvreté, la modification des modes de consommation et de production non durables, la protection et la gestion des ressources naturelles, la lutte contre les « graves crises financières, l'insécurité, la pauvreté, l'exclusion et les inégalités au sein des sociétés et entre les diverses sociétés »<sup>336</sup>. Or la formulation des énoncés ne laisse apparaître aucun engagement concret. L'on ne ressent vraiment pas une volonté de s'engager, ni à fixer des cibles chiffrées à atteindre. Le texte est plutôt rempli de formulations consensuelles. En voici quelques exemples : « nous sommes déterminés à faire en sorte que la richesse de notre diversité, qui est notre force collective, soit mise à profit pour nouer des partenariats constructifs axés sur le changement et visant à atteindre notre objectif commun, le développement durable »<sup>337</sup> ; « nous réaffirmons notre engagement

---

<sup>334</sup> L'*Agenda 21* est un programme consenti par les 173 États qui l'ont adopté à Rio en 1992. Il met en exergue le concept de développement durable et définit les trois éléments fondamentaux qui contribuent à sa réalisation, à savoir, la protection de l'environnement. L'*Agenda 21* encourage la création des commissions nationales sur l'environnement. Ces dernières fixent les objectifs de chacun des États qui l'adoptent dans les domaines fondamentaux tels que la protection de l'environnement, le développement économique et la justice sociale. S'agissant du secteur des produits chimiques et des déchets dangereux qui fait l'objet de notre étude, nous pouvons naturellement nous référer au chapitre 4 qui porte sur la modification des modes de consommation. Ce dernier encourage à « établir des schémas de consommation soutenables », « réduire au minimum la production de déchets » (Chapitre 4), l'« élargissement et accélération de l'évaluation internationale des risques chimiques », l'« harmonisation de la classification et de l'étiquetage des produits chimiques », l'« échange d'informations sur les produits chimiques toxiques et les risques chimiques », la « mise en place de programmes de réduction des risques », le « renforcement des moyens et capacités dont dispose chaque pays pour gérer les produits chimiques », la « prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux » (chapitre 19). Voir Nations Unies, *Agenda 21*, *supra* note 187, aux chapitres 4 et 19.

<sup>335</sup> Nations Unies, *Rapport du sommet mondial pour le développement durable*, *supra* note 333 à la p. 2.

<sup>336</sup> *Ibid.*, à la p. 42.

<sup>337</sup> *Ibid.*, à la p. 3 (paragraphe 16).

d'accorder une attention particulière et prioritaire à la lutte contre les éléments qui, de par le monde, font peser de graves menaces sur le développement durable de nos peuples, dont la faim chronique, la malnutrition (... )»<sup>338</sup>.

D'autres auteurs vont plus loin dans leur analyse et constatent un recul par rapport aux objectifs atteints à Rio en 1992. C'est ce que fait Olivier Mazaudoux qui évoque le cas du Principe de précaution. Selon son analyse, le plan de mise en oeuvre apparaît au paragraphe 109 « en tant que principe général [...] le passage sur l'industrie chimique [...] opère un renvoi au principe tel qu'il apparaît dans la Déclaration de Rio »<sup>339</sup>. Or, poursuit-il, « en renvoyant au principe dans sa forme développée à Rio, le Plan d'application évite ainsi les progrès accomplis dans la reconnaissance même du principe de précaution, qui a acquis une portée opérationnelle dans le champ du commerce des produits biotechnologiques, par le biais du Protocole de Carthagène sur la biosécurité »<sup>340</sup>.

Au demeurant, nous devons reconnaître que le fait d'organiser des réunions internationales pour discuter des questions environnementales est un point positif, car de plus en plus, il est clair que ne pas en tenir compte a des conséquences concrètes qu'on parvient de mieux en mieux à établir scientifiquement. C'est la raison pour laquelle nous avons discuté des résultats de Rio+10 et que nous continuons sur cette logique en examinant ce qui s'est passé 10 ans plus tard, à Rio+20 qui s'est avéré être en fin de compte un échec également.

## **2- Le Sommet de Rio+20, un rendez-vous manqué de la création d'une organisation des Nations Unies pour l'environnement**

La Conférence tenue à Rio de Janeiro en 1992 est sans aucun doute un tournant majeur dans le développement du droit international de l'environnement. Des objectifs nobles assortis de recommandations sur leur mise en oeuvre ont été élaborés notamment dans l'Agenda 21. De

---

<sup>338</sup> *Ibid.*, à la p. 4 (paragraphe 19).

<sup>339</sup> Olivier Mazaudoux, *Droit international public et droit international de l'environnement*, Presses Université de Limoges, 2008, à la p. 94.

<sup>340</sup> *Ibid.*

grands principes ayant pour objectifs de constituer une *soft law* très utile ont été énoncés. Il était donc tout à fait compréhensible que les États aient voulu se réunir 20 ans plus tard, pour faire le point sur la mise en œuvre de ces recommandations. La Résolution convoquant cette réunion avait d'ailleurs précisé que son objectif était de « susciter un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable, d'évaluer les progrès réalisés et les lacunes restant à combler... »<sup>341</sup>. Quel fut le résultat final?

Pierre-Marie Dupuy et Jorge E. Viñuales ont examiné le document final de la conférence. Selon eux, outre les sujets très intéressants discutés, « à part le renforcement du PNUE, en particulier par l'extension de son Conseil d'administration à tous les membres de l'Assemblée générale de l'ONU ainsi que par un meilleur budget, la contribution principale de ce document est à chercher dans les efforts tendant à évaluer régulièrement les progrès accomplis »<sup>342</sup>. En poursuivant leur schéma de pensée, on s'aperçoit que cette tendance est entretenue par des vecteurs essentiels, entre autres « le lancement d'un processus pour la formulation d'« objectifs pour le développement durable » [...] pour l'agenda post-2015 » qui seront évalués par un « Forum politique de haut niveau » qui s'occupera des questions relatives au développement durable en appliquant une méthode allant au-delà de la simple prise en compte du PIB (produit intérieur brut)<sup>343</sup>. L'autre point important de ce texte est la reconnaissance de l'impérieuse nécessité d'« affranchir d'urgence l'homme de la faim et de la pauvreté », car, poursuit-il, « l'élimination de la pauvreté est le plus grand défi auquel le monde doit faire face aujourd'hui et un préalable indispensable au développement durable »<sup>344</sup>. Ceci doit conduire à « intégrer davantage les

---

<sup>341</sup> *Mise en œuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et des textes issus du Sommet mondial pour le développement durable*, Assemblée Générale des Nations Unies, A/RES/64/236 adoptée le 24 décembre 2009, au paragraphe 20 (a), en ligne, <https://undocs.org/fr/A/RES/64/236>. (dernière vérification le 23 juin 2019).

<sup>342</sup> Pierre-Marie Dupuy et Jorge E. Viñuales, *Introduction au droit international de l'environnement*, coll Organisation internationale et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 2015 à la p. 38

<sup>343</sup> *Ibid.* Voir aussi, Nations Unies, *L'avenir que nous voulons*, Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/66/288 du 11 septembre 2012. aux paragraphes 88, 245-251, en ligne : <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=F)> (dernière vérification le 23 juin 2019).

<sup>344</sup> *Ibid.*, au paragraphe 2.

aspects économiques, sociaux et environnementaux [...] à tous les niveaux, en tenant compte des liens qui existent entre ces divers aspects, de façon à assurer un développement durable dans toutes ses dimensions »<sup>345</sup>.

Au-delà de ces points positifs d'ordre général, nous soulignons aussi qu'il y est fait mention des produits chimiques et des déchets. Ainsi, après avoir reconnu que la gestion des produits chimiques et des déchets appelait inévitablement à plus de coopération internationale, les participants se sont fixés pour objectif de « garantir, d'ici à 2020, une gestion rationnelle des produits chimiques, tout au long de leur cycle de vie, et des déchets dangereux, de façon à réduire au minimum les effets néfastes graves sur la santé humaine et sur l'environnement, conformément au Plan de mise en œuvre de Johannesburg »<sup>346</sup>.

Sur la question du financement, les États avaient reconnu que de « nombreux pays, en particulier les pays les moins avancés, n'ont pas les moyens d'assurer une gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets tout au long de leur cycle de vie »<sup>347</sup>. Ils en appelèrent par conséquent à « redoubler d'efforts pour mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités, notamment par le biais de partenariats, de l'assistance technique et de structures de gouvernance améliorées »<sup>348</sup>.

---

<sup>345</sup> *Ibid.*, au paragraphe 3.

<sup>346</sup> *Ibid.*, au paragraphe 213.

<sup>347</sup> *Ibid.*, au paragraphe 215.

<sup>348</sup> *Ibid.*

## Conclusion du chapitre 1

Ce premier chapitre nous a permis de présenter les quatre textes majeurs qui composent la structure juridique internationale en matière de gestion des produits chimiques et des déchets dangereux. Cette structure se caractérise par un rapprochement des secteurs de l'environnement qui, à première vue pourraient paraître isolés, mais qui en réalité se révèlent être les pièces d'un même puzzle. Quand on analyse l'évolution d'un produit chimique, on se rend tout de suite compte qu'il a une date de création (la date de sa production), une durée de vie et une fin de vie (généralement le moment où il devient un déchet). Les quatre Conventions constituant la structure juridique internationale dans ce secteur d'activité remplissent ces trois étapes. *Grosso modo*, la *Convention de Stockholm* se préoccupe de la production des polluants organiques tandis que la *Convention de Rotterdam* s'intéresse aux modalités de déplacement et de stockage. La *Convention de Minamata* quant à elle intègre le premier métal lourd pris en compte dans la structure. Enfin, la *Convention de Bâle* est consacrée aux déchets. On a par la suite compris qu'on rencontrerait plus de succès en rapprochant ces principaux instruments juridiques. C'est ce qui a mené à des synergies.

Le cadre des conventions environnementales est largement relayé et complété par des réunions internationales ayant principalement pour but de faire le point sur l'état d'avancement des résolutions prises. C'est dans ce sens que se sont tenues les réunions de Rio +10 et de Rio+20.

Ainsi, le critère de gestion suivant le cycle de vie des produits chimiques est respecté conformément aux exigences de la SAICM. Cette dernière a par ailleurs « réaffirmé l'objectif visant à garantir, d'ici à 2020, une gestion rationnelle des produits chimiques tout au long de leur cycle de vie et des déchets dangereux, de façon à réduire au minimum les effets néfastes graves sur la santé humaine et sur l'environnement »<sup>349</sup>.

---

<sup>349</sup> Approche stratégique de gestion internationale des produits chimiques, *Orientations générales et directives concernant la réalisation de l'objectif d'une gestion rationnelle des produits chimiques fixé pour 2020* au paragraphe 2 (Annexe : L'avenir que nous voulons pour la gestion rationnelle des produits chimiques), en ligne : SAICM/ICCM.4/6 du 29 juin 2015 <<http://www.saicm.org/Portals/12/documents/meetings/ICCM4/doc/K1501996%20SAICM-ICCM4-6-f.doc>>. (dernière vérification le 23 juin 2019).



Dans le cadre des orientations générales en vue d'atteindre les objectifs fixés pour 2020, les constats dressés au fil des réunions font ressortir un certain nombre de progrès réalisés sur le plan de la mise en œuvre de la Stratégie politique globale. À la lecture de ces rapports, certains remarquent que « les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de réduction des risques fixé par la Stratégie politique globale ont débouché sur le renforcement des mesures transversales de réduction des risques; l'identification de mesures de réduction des risques allant au-delà de celles prévues au titre d'instruments juridiquement contraignants; la consolidation des cadres politiques et réglementaires; et la mise en place de mesures concernant le respect et l'application, en particulier des procédures pour l'harmonisation régionale des processus de réglementation et d'autorisation des pesticides »<sup>350</sup>. Ils constatent également des avancées spectaculaires dans « la production et l'échange de connaissances et d'informations sur la gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets, notamment grâce aux réunions et ateliers organisés au niveau régional, au renforcement de l'échange d'informations, à la facilitation de la coopération, à l'aide apportée pour la définition des priorités et à l'amélioration de l'exécution au niveau régional » ainsi qu'en ce qui concerne « l'engagement d'un large éventail de parties prenantes » et la lutte « contre le trafic international illicite, en particulier pour les déchets visés par la Convention de Bâle »<sup>351</sup>.

Il est certes vrai que des efforts ont été réalisés, mais au-delà de ces conclusions reluisantes de l'Approche stratégique, il convient quand même de rapprocher le point de vue plus nuancé de certains auteurs qui constatent plutôt que « la tendance actuelle sur le plan de la gouvernance mondiale penche progressivement vers les questions de développement ou, plus précisément, de prospérité économique, car la quête de croissance des pays développés est tout aussi présente que la quête de développement économique et social des pays en voie de développement et des économies émergentes. L'équation environnement-développement reste à résoudre ou, à tout le moins, à rééquilibrer »<sup>352</sup>.

---

<sup>350</sup> *Ibid.*, au paragraphe 7.

<sup>351</sup> *Ibid.*, aux paragraphes 9, 12 et 17.

<sup>352</sup> Pierre-Marie Dupuy et Jorge E. Viñuales, *Introduction au droit international de l'environnement*, *supra* note 342, à la p. 40.

Pour notre part, en analysant les données factuelles et en les comparant aux résolutions et déclarations d'intention des acteurs majeurs du droit de l'environnement, nous constatons qu'il y a parfois des décalages importants. Quelles en sont les origines? L'une des pistes à explorer est selon nous l'interprétation contradictoire de certains principes fondamentaux du droit international de l'environnement. C'est cet aspect de la question que nous abordons dans le chapitre prochain.

## Chapitre 2

### **Les principes du droit international de l'environnement face à la gestion écologiquement rationnelle des déchets et des produits chimiques dans les PED**

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et l'émergence de plus en plus claire d'une conscience environnementale, le souci du développement économique a continué de cohabiter avec la volonté de protéger l'environnement. Les études ont démontré qu'il existe un risque majeur si le développement économique continuait à être réalisé sans tenir compte du caractère épuisable des ressources naturelles. C'est ce qui donne une importance particulière aux décisions que les gouvernements prennent, ces dernières pouvant « accentuer, atténuer ou freiner les impacts sur l'environnement »<sup>353</sup>. Dans le souci de maintenir le foisonnement de la vie, qui demeure par ailleurs la caractéristique principale et l'identité propre de notre planète dans cet immense univers qui nous entoure, il a fallu qu'on s'arrête un instant et que l'on repense nos façons d'agir. Après tout, la croissance économique n'est pas forcément antinomique à la protection de l'environnement. De plus, une utilisation irresponsable des ressources naturelles entamerait forcément la qualité de vie et la subsistance des générations futures. Il a donc fallu façonner des principes directeurs. La corrélation entre la protection de l'environnement et le développement économique ressort assez clairement dans le Principe 4 de la Déclaration de Rio qui se lit comme suit : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément »<sup>354</sup>. À la suite de l'établissement de ces corrélations entre le développement et la protection de l'environnement, les participants à la Conférence de Rio

---

<sup>353</sup> Louis Guay, *Les enjeux et les défis du développement durable : connaître, décider, agir*, Presses Université Laval, 2004, à la p. 8.

<sup>354</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, supra, note 5, au Principe.

avaient conclu qu'il était plus que jamais indispensable de bâtir un nouveau modèle de coopération qui soit fondé sur un partenariat mondial équitable constitué d'« accords internationaux qui respectent les intérêts de tous et protègent l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement »<sup>355</sup>.

Revenons un instant sur les recherches scientifiques. Ces dernières ont particulièrement mobilisé la communauté internationale au point de s'accorder à agir urgemment. La démonstration a clairement été faite que la production effrénée de biens, et par voie de conséquence, le développement entraîne sur le long terme de graves conséquences sur l'environnement. À titre d'exemple, on s'est employé à démontrer que la couche d'ozone diminue progressivement ; et ensuite à prouver qu'il y avait une corrélation entre ladite diminution et la production des gaz à effet de serre<sup>356</sup>.

Dans le domaine de la désertification, les choses ont été un peu plus simples, car avec les satellites et toutes les technologies de pointe dont on dispose actuellement, il est facile de prouver que les zones désertiques s'élargissent, notamment sous l'effet du déboisement et de l'exploitation forestière. Aujourd'hui, on parvient à prouver le lien entre le changement climatique et la déforestation<sup>357</sup>. Dans le même ordre d'idées, les recherches ont avancé quant à la compréhension des effets des produits chimiques, des pesticides, des déchets dangereux et des métaux lourds. La science est parvenue à une compréhension claire et suffisamment complète permettant de nourrir les projets de conventions internationales que pourraient entreprendre les États. C'est surtout parce qu'on a compris que les effets néfastes entraînent des conséquences à l'échelle planétaire qu'on a jugé essentiel d'agir au niveau international. C'est

---

<sup>355</sup> *Ibid.*, au Préambule.

<sup>356</sup> Jean-Louis Fellous, *Le climat*, Le Cavalier Bleu, 2005, à la p. 37 ; Patrick Rousseaux, Tiberiu Apostol et Pierre Le Goff, *Valeur environnementale de l'énergie*, PPUR presses polytechniques, 2000, à la p. 34.

<sup>357</sup> Hérault Bruno et Gourlet-Fleury Sylvie, « Les forêts tropicales humides résisteront-elles au changement climatique ? » dans *Changement climatique et agriculture du monde*, Éditions Quae, Collection Agriculture et défis du monde, Cirad-AFD, 2015, aux pp. 171-172.

ce qui justifie également l'élaboration de nombreux textes internationaux dans le domaine de l'environnement.

La Conférence de Rio est sans aucun doute un point culminant, car elle a initié un élan particulier de coopération internationale en matière de protection de l'environnement<sup>358</sup>. L'autre particularité de ce modèle nouveau de coopération a été l'inclusion d'organismes de financement environnementaux à l'échelle internationale, notamment la création d'un Fonds pour l'environnement mondial, spécifiquement destiné à financer les conventions environnementales dans les domaines du climat, de la biodiversité, de la désertification et de la gestion des produits chimiques et des déchets dangereux (nous reviendrons sur cet aspect à la deuxième partie de notre recherche).

S'il faut saluer les efforts de réglementation, il reste tout de même des inquiétudes quant au financement de toutes ces Conventions. À Rio, cette question a longuement été discutée. En examinant l'empreinte écologique que le développement des nations industrialisées a laissée sur l'environnement, les PED ont insisté sur la responsabilité des pays riches quant à la situation chaotique actuelle. De leur côté, les pays riches ont admis que la seule façon de préserver l'environnement consisterait pour les PED à ne pas emprunter les mêmes modèles de développement qu'eux. Puisque le principe de la souveraineté des États entre en jeu, il fallait donc trouver un compromis basé sur le financement, l'assistance technique et le transfert des technologies.

---

<sup>358</sup> Notre objectif n'est pas de laisser entendre que le monde s'est réveillé en 1992 dans un sursaut d'inspiration et un goût prononcé pour l'action environnementale. En effet, la *Déclaration de Rio* doit plutôt être vue comme un aboutissement d'une construction progressive et minutieuse. On retrouve des traces de la construction du Principe des responsabilités communes mais différenciées dans un certain nombre de conventions. Par exemple, l'article 10 alinéas 3 et 4 de la *Convention de Bâle* ; l'article 5 alinéa 5 et l'article 10 du *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*. Voir *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, supra note 17, à l'article 10, alinéas 3 et 4; *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* à l'article 5, alinéa 5 et article 10 [1522 RTNU 3, 26 ILM 1550, adopté le 16 septembre 1987, entré en vigueur, le 1er janvier 1989], en ligne : < <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201522/v1522.pdf> > (dernière vérification le 30 juin 2019).

De tout ce long débat, il s'est dégagé un compromis basé sur un principe important, celui des responsabilités communes mais différenciées. En effet, le *Principe 7* de la *Déclaration de Rio* se lit comme suit : « *les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent* »<sup>359</sup>.

Ce principe a toutefois donné lieu à des interprétations et à des attentes différentes entre les pays riches et les PED, ce qui a entraîné des répercussions observables sur les niveaux de financement de l'environnement, particulièrement dans les PED.

Dans ce chapitre, nous irons à la base du problème et procéderons à un examen des prétentions des uns et des autres lors des négociations de Rio. L'intérêt d'une telle approche sera de démontrer que les interprétations qu'en dégagent les États ont forcément des répercussions sur l'élaboration et l'application des Conventions internationales sur le point particulier du financement environnemental. C'est la raison pour laquelle il est primordial d'exposer les interprétations données au Principe des responsabilités communes mais différenciées (PRCMD) par les uns et les autres (Section 1), avant d'explicitier quelques autres principes pertinents impliquant dans une certaine mesure le financement et la mise en œuvre des normes environnementales (section 2).

---

<sup>359</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, supra note 5, au Principe 7.

## **Section 1 Le principe des responsabilités communes mais différenciées, base juridique controversée du financement environnemental des pays en développement**

En parcourant les rapports des discussions des Parties lors des négociations, il y a constamment la présence en filigrane de deux conceptions ou même des attentes assez contradictoires. D'un côté, il y a les pays développés qui soutiennent *grosso modo* que chaque État est responsable du financement de ses engagements environnementaux. De l'autre, les PED nourrissent des attentes d'aide au financement en provenance des pays riches. Qu'est-ce qui explique cette situation ? En quelques mots, la réponse tient aux différentes interprétations du PRCMD. Dans cette section, nous reviendrons sur cette controverse. Dans un premier temps, nous présenterons et discuterons de la signification réelle de ce principe (A). Dans un second temps, nous apporterons des éléments de réponse à la question de savoir s'il confère un droit au financement en faveur des PED (B).

### **A- L'émergence et la nature juridique du Principe des responsabilités différenciées**

Au cours de la conférence internationale organisée à Rio de Janeiro en 1992, un programme visant à lutter contre les effets indésirables du développement irresponsable avait été mis en place. Le but était d'intégrer la donne environnementale dans le développement économique. Plus connu sous le nom d'*Agenda 21*<sup>360</sup>, cet énoncé en 40 chapitres développe à peu près tous les aspects de l'interaction entre l'homme et son environnement. D'après Felix Dodds, « *it is a comprehensive strategy for global action on sustainable development, dealing with today's*

---

<sup>360</sup> La formation de l'*Agenda 21* a commencé bien avant la Conférence de Rio. En effet, il y avait eu au préalable la tenue de quatre réunions du Comité Préparatoire (PrepCom) en vue de négocier une « Charte de la terre » dont un des volets allait devenir l'*Agenda 21*. Elles s'étaient échelonnées dans le temps de la manière suivante : le PrepCom I à Nairobi en août 1990, les PrepCom II et III à Genève en mars et août 1991, et le PrepCom IV à New York, en 1992. Philippe Le Prestre, *Protection de l'environnement et relations internationales : Les défis de l'écopolitique mondiale*, Armand Colin, 2005, à la p. 170.

*problems and trying to set a framework within which the problems of tomorrow can also be addressed* »<sup>361</sup>. Chose intéressante, lors de la réunion d'avril 1992 à New York, près de 90 pour cent du contenu de ce texte avait fait l'unanimité. Seules les questions brûlantes avaient été mises de côté, parmi lesquelles celles concernant le financement et le transfert des technologies<sup>362</sup>.

Comme on s'était aperçu au fil du temps que le financement devenait un enjeu incontournable pour l'environnement et le développement durable, il s'était donc avéré important de trouver des bases idéologiques et conceptuelles pour encadrer un effort plus soutenu quant à l'aide à apporter aux PED. C'est dans ce contexte que le PRCMD fit son entrée en scène. Nous allons à présent le présenter, l'explicitier, et débattre de ses implications, notamment quant à savoir s'il confère automatiquement aux PED un droit au financement.

## **1- L'émergence et l'évolution du PRCMD en droit international de l'environnement**

Le PRCMD est devenu fondamental après son inclusion dans la Déclaration de Rio (Principe 7). Son émergence en droit international et les débats entourant son énonciation et sa signification sont plus intéressants que jamais. Nous nous proposons conséquemment de revenir sur son émergence et sa réelle signification en suivant trois axes d'analyse. Nous commencerons par la présentation du contexte économique qui a concouru à son émergence, ensuite nous montrerons comment ce contexte a favorisé la naissance d'une conscience environnementale, et enfin nous aborderons la question de l'intégration du principe dans les Conventions internationales avant et après 1992.

---

<sup>361</sup> Felix Dodds, *The Way Forward: Beyond Agenda 21*, Earthscan, 1997, à la p. 4.

<sup>362</sup> *Ibid.*



## a- Le contexte économique particulier des années 60 et l'émergence de la pratique d'un traitement différencié

À l'origine du concept se retrouvent les inégalités sans cesse croissantes entre les pays riches et les PED, l'exacerbation desquelles avait poussé les PED à exiger un recalibrage des relations avec les pays riches<sup>363</sup>. Entre-temps, les questions environnementales et surtout les catastrophes écologiques avaient réveillé la conscience collective, entraînant une pression sur le droit applicable.

Bien plus, l'arène internationale se démarque par la diversité de ses acteurs. Si nous nous arrêtons spécifiquement sur les acteurs étatiques, on distingue d'emblée plusieurs variétés. Dans cet ordre d'idées, il existe de grands États (en se référant à la surface géographique), de petits États, des États à forte densité de population, des États enclavés et d'autres avec un littoral. En suivant la même logique, on s'aperçoit que le développement économique et social est influencé par les variétés ci-dessus mentionnées. Ainsi, les pays riches et industrialisés cohabitent avec des États pauvres<sup>364</sup>. Pendant que les premiers ont continué de croître économiquement, les seconds ont connu l'inverse en s'enlisant de plus en plus dans la pauvreté.

Illustrons ce propos par quelques données statistiques de l'*International Business Law Journal*. En l'espace de seulement trois ans (1969-1972), les réserves mondiales avaient doublé, passant

---

<sup>363</sup> Le besoin de réorganisation des relations s'était fait ressentir au niveau interne, dans les pays riches. Certains auteurs ont pu remarquer au cours des années 1980 que « des préoccupations environnementales ont suscité des modifications dans les façons de communiquer avec les publics. Bilan environnemental, programme écologique d'intérêt public, consultations de la population, mise en place d'infrastructures d'assainissement des eaux et de l'air, développement durable des ressources et prévisions des impacts environnementaux ont tous contribué à l'émergence de nouveaux enjeux des relations publiques ». Voir, Danielle Maisonneuve, Jean-François Lamarche et Yves St-Amand, *Les relations publiques dans une société en mouvance*, PUQ, 2003, à la p. 23.

<sup>364</sup> Parallèlement, et de façon tout à fait sereine, un mythe s'installait et s'enracinait. William Easterly l'énonce en ces termes : « les pays les plus pauvres sont prisonniers d'un piège à pauvreté (ils sont pauvres *uniquement* parce qu'ils ont toujours été pauvres) dont ils ne peuvent sortir sans un *plan massif* financé par l'aide internationale, plan constitué d'investissements et de mesures à même d'effacer tout ce qui empêchait jusque-là le développement ; après quoi, ces pays connaîtront un *décollage* menant à une croissance autonome, et l'aide internationale deviendra inutile ». Voir, William Easterly, *Le fardeau de l'homme blanc: l'échec des politiques occidentales d'aide aux pays pauvres*, Éditions Markus Haller, 2009, à la p. 53. Tant les pays riches que les PED, chacun à sa manière ont fait usage de ce mythe.

de 79 milliards de dollars à 159 milliards de dollars. On aurait donc pu s'attendre à ce que cet élan d'enrichissement profite aux PED, mais l'analyse des chiffres de croissance des années et même des décennies suivantes a démontré le contraire. En conséquence, « en 1973, la dette totale des pays en voie de développement [était] de 150 milliards de dollars ; elle [était] de 480 milliards de dollars en 1980 ; de 831 milliards de dollars en 1982 ; de 1051 milliards de dollars en 1985 ; de 1320 milliards de dollars en 1988 ; elle [avait] ainsi été multipliée par 7 en 15 ans »<sup>365</sup>. Cette dette avait par conséquent continué de s'alourdir pour s'établir en 2001 à 2 348 milliards de dollars<sup>366</sup>.

Par ailleurs, au nom du principe de la souveraineté et de l'égalité, le droit avait trouvé une solution qui permettrait à toutes ces entités étatiques d'avoir une égalité juridique dans le concert des nations. Cette dernière avait été évoquée et formulée pour la première fois par Pufendorf (1632-1694) qui partit du principe que les hommes sont naturellement égaux et étant donné qu'à la base, les États sont des constructions humaines, il est tout à fait logique d'affirmer l'égalité des États aussi<sup>367</sup>. Il y parvint en appliquant la méthode d'identification du droit naturel et du droit des gens de Hobbes (1586-1679)<sup>368</sup>.

C'est au nom de la souveraineté que les PED revendiquèrent une emprise totale sur les ressources naturelles se trouvant sur leur territoire. Ils avaient ouvertement exprimé ce souci dans le projet de Déclaration qu'ils avaient présenté à la Quatrième session du PrepCom où ils proposèrent une révision du Principe 21 de la Déclaration de Stockholm. Dans leur version (qui a été retenue après quelques changements mineurs), on pouvait lire notamment que : « les États ont un droit souverain sur leurs propres ressources naturelles. Conformément à leurs propres politiques en matière d'environnement et de développement, ils ont la responsabilité de veiller

---

<sup>365</sup> Isabelle Hautot, « Le surendettement des pays en voie de développement et la conversion des dettes » (1990) 1990 : 2 *International Business Law Journal* 253, aux pp. 264-265.

<sup>366</sup> OCDE, *Statistiques de la dette extérieure 2002*, OECD Publishing, 2003, à la p. 3.

<sup>367</sup> Antoine Pillet et Paul Fauchille, *Revue générale de droit international public : droit des gens-histoire diplomatique-droit pénal-droit fiscal-droit administratif*, A Pedone, 1955, aux pp. 86-87.

<sup>368</sup> Joseph Markus, *Grandes puissances, petites nations et le problème de l'organisation internationale*, Éditions de la Baconnière, 1946 à la p. 101.

à ce que les activités exercées dans le cadre de leur juridiction ne portent pas atteinte à l'environnement d'autres États ou des zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale »<sup>369</sup>.

Toutefois, l'égalité en droit n'efface pas les inégalités de fait. Par conséquent, d'un côté de la planète se trouvent les pays fortement industrialisés, tandis que de l'autre se regroupent des entités pauvres et parfois très pauvres, anciennement connues sous l'étiquette de pays sous-développés ou encore pays du Sud<sup>370</sup>. Dans ce contexte, nous sommes du même avis que Kristin Bartenstein qui constate que bien que le principe de l'égalité des États en droit international permette le fonctionnement du droit international, « la pauvreté crée des dépendances qui amoindrissent nettement le pouvoir de négociation des États concernés de sorte que les inégalités économiques finissent par se répercuter sur le droit au point où elles risquent de porter atteinte au principe de la souveraineté étatique et partant, à l'égalité souveraine »<sup>371</sup>.

Dans toute société organisée, il suffit d'augmenter le nombre de pauvres, des déshérités et des laissés pour compte, et parallèlement, le nombre de revendications et de crises sociales explose<sup>372</sup>, car la sensibilité à l'injustice et l'aspiration à la justice, l'égalité et l'équité sont profondément ancrées dans la nature humaine. C'est exactement ce qui s'est passé sur le plan

---

<sup>369</sup> Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.20 du 4 mars 1992, à la p. 1, Principe 1. Pour une analyse plus poussée de ce principe, voir aussi Marc Pallemarts, « La Conférence de Rio: grandeur ou décadence du droit international de l'environnement » (1995) 28 *Revue Belge de Droit International* 175, à la p. 189.

<sup>370</sup> C'est le 33<sup>e</sup> président américain Harry S. Truman qui fut le tout premier à employer l'expression « pays sous-développés » (*under developed countries*) dans son discours du 20 janvier 1949, lorsqu'il proposa un plan d'aide pour les pays pauvres. Cette expression a été ensuite reprise par les Nations Unies, pour qui le développement économique est envisagé comme un moyen efficace d'établissement de la paix durable dans le monde. Quelques années plus tard, c'est-à-dire en 1952, le démographe Alfred Sauvy proposa l'appellation « Tiers-monde » pour désigner ce même groupe de pays. Laurent Carroué, Didier Collet et Claude Ruiz, *La mondialisation*, Éditions Bréal, 2006, à la p. 31.

<sup>371</sup> Kristin Bartenstein, « De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le droit international de l'environnement » (2010) 56 :1 *McGill Law Journal* 177, à la p. 179.

<sup>372</sup> Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : les dimensions macroéconomiques de la sécurité alimentaire*, Food & Agriculture Organization, 1996, à la p. 320.

international. Avec l'augmentation du nombre de nouveaux États dans les années 1960<sup>373</sup>, pour la plupart pauvres, car issus de la colonisation, le nombre de plaintes appelant à la redistribution des cartes a également augmenté. Au niveau interne, des sommes d'argent énormes sont dépensées pour ramener l'ordre. Un auteur dira à juste titre que « la pauvreté, c'est de l'économie politique pourrie »<sup>374</sup>. Face à ces revendications, le droit a réagi en créant le concept de traitement différencié qui prend forme dans le cadre de la CNECED, et s'intègre par la suite dans le système commercial multilatéral (GATT).

Le traitement différencié peut être appréhendé comme « une technique juridique qui consiste à moduler les obligations conventionnelles des États en fonction du niveau et des besoins de leur développement »<sup>375</sup>. Il implique une différence de traitement entre les sujets de droit qui présentent des différences significatives<sup>376</sup>. Son adoption et son intégration sont le fruit d'un long processus qui a commencé bien avant l'émergence et le développement du droit international de l'environnement. Sans chercher à étayer ce principe au détail près, il nous semble toutefois opportun d'exposer ici les grandes lignes de son évolution.

L'effort d'intégration d'une différenciation en fonction des niveaux de développement économique débute bien avant l'arrivée des considérations environnementales. C'est au sein du GATT que la question prend naissance. Les pays pauvres<sup>377</sup> voulaient obtenir des préférences commerciales leur permettant d'asseoir leur développement économique. En 1949, lors de la *Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi*, qui s'est tenue à Cuba du 21

---

<sup>373</sup> Centre d'étude des relations internationales (France), *Les nouveaux États dans les relations internationales*, Librairie Armand Colin, 1962, à la p. 454.

<sup>374</sup> Warner Troyer, *La préservation de notre monde : un guide du rapport Brundtland à l'usage des consommateurs*, Volume 4 de la Série sur le développement durable de la Table ronde nationale (Canada), 1992, à la p. 17.

<sup>375</sup> Kristin Bartenstein, « De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le droit international de l'environnement » supra note 371, à la p. 180.

<sup>376</sup> Philippe Cullet, « Differential Treatment in International Law: Towards a New Paradigm of Inter-State Relations » (1999) 10:3 *European Journal of International Law* 549, à la p. 555.

<sup>377</sup> Nous utilisons l'expression « pays pauvres », pour rester cohérents par rapport au contexte des accords du GATT de l'époque. L'appellation « pays en voie de développement » n'a été introduite dans la terminologie du droit international que plus tard. Cette dernière a par la suite elle-même été remplacée par l'appellation « pays en développement », la première ayant été jugée obsolète.

novembre 1947 au 24 mars 1948, la *Charte de La Havane instituant une organisation internationale du commerce* qui en avait résulté mentionnait déjà cette approche. En son article 15 alinéa 1, elle énonçait notamment que « les États membres reconnaissent que des circonstances spéciales, notamment le besoin de développement économique ou de reconstruction, peuvent justifier la conclusion de nouveaux accords préférentiels entre deux ou plusieurs pays, en considération des programmes de développement économique ou de reconstruction d'un ou de plusieurs d'entre eux »<sup>378</sup>. Cette exception, une fois évoquée par un État membre, ne pouvait toutefois être appliquée qu'après un vote à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. La demande des pays pauvres avait un intérêt certain, car l'article 16 prévoyait des avantages substantiels pour la nation la plus favorisée<sup>379</sup>.

Bien que la Charte de la Havane ne soit jamais entrée en vigueur, pour les besoins de notre analyse, elle présente l'intérêt de montrer les débuts d'une recherche de traitement spécial adaptée à la situation des pays pauvres. Dès le début et le milieu des années 60, le GATT avait de plus en plus fait face à des demandes de traitement différencié. Il y avait aussi eu une diversification de l'origine des demandes. Si de prime abord, elles impliquaient des pays pauvres qui demandaient aux pays industrialisés de faire des exceptions qui tiennent compte de leur situation, on avait pareillement enregistré quelques demandes de cette nature impliquant les pays pauvres entre eux. À titre d'exemple, en 1967, La République arabe unie, l'Inde et la Yougoslavie demandaient au GATT de valider un accord sur une base préférentielle qu'elles avaient conclu entre elles. Bien qu'au début le GATT ait résisté à instaurer une base légale pour

---

<sup>378</sup>*Charte de la Havane instituant une Organisation internationale du Commerce* (dans, *Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi*), La Havane, 24 mars 1948, E/CONF.2/78, publication des Nations Unies, article 15, (non entrée en vigueur), en ligne : [https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/havana\\_f.pdf\\_\(dernière\\_vérification\\_le\\_23\\_juin\\_2019\)](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/havana_f.pdf_(dernière_vérification_le_23_juin_2019)).

<sup>379</sup> Selon la pratique du traitement de la nation la plus favorisée, une fois qu'un État membre accordait des avantages, des faveurs, des privilèges ou des immunités à un autre pays membre, ceux-ci étaient automatiquement étendus à tous les produits similaires en provenance ou à destination de tous les autres États membres partenaires de ce dernier. Les avantages et autres privilèges dont il est question ici concernent notamment « les droits de douane et les taxes ou autres redevances de toute nature qui frappent les importations ou les exportations, ou qui sont perçus à l'occasion d'importations ou d'exportations, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds destinés à régler les importations ou les exportations, le mode de perception de ces droits, taxes ou autres redevances, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations ». *Ibid.*, à l'article 16.

le traitement préférentiel, c'est finalement en 1979 dans une clause d'habilitation que le traitement préférentiel avait été accepté. Il avait fallu faire appel à la procédure de dérogation pour y parvenir<sup>380</sup>.

Aujourd'hui, le traitement différencié fait partie intégrante de la pratique de l'OMC. D'ailleurs, dans sa Déclaration ministérielle adoptée à Doha le 14 novembre 2001, l'OMC réaffirme que « les dispositions relatives au traitement spécial et différencié font partie intégrante des Accords de l'OMC »<sup>381</sup>.

Soulignons aussi que le traitement différencié a quelquefois connu ses dissidences, notamment au bénéfice de pays qui connaissent un accroissement phénoménal tels la Chine, l'Inde et le Brésil.

#### **b- La formation progressive d'une conscience environnementale**

L'émergence du concept des responsabilités communes mais différenciées est étroitement liée aux deux phases de l'évolution des normes environnementales internationales, c'est-à-dire une première phase marquée par la naissance d'une conscience environnementale et une deuxième marquée par une période de consolidation qui a commencé avec le Sommet de la Terre en 1992.

Cependant, la prise de conscience environnementale découle avant tout du fait de la démonstration de la corrélation qui existe entre la consommation des ressources et le développement. On a compris que le phénomène de pauvreté ne joue pas dans le sens de la préservation de l'environnement, car cette dernière est comprise comme une privation des capacités ou plus précisément « un manque d'accès [...] aux capacités nécessaires pour

---

<sup>380</sup> T. Heyman, « Assouplissement du cadre juridique des échanges commerciaux » (1981) 16 *Revue Belge de Droit International* 129, aux pp. 116-117.

<sup>381</sup> *Déclaration ministérielle*, Doha, 14 novembre 2001, WT/MIN (01)/DEC/1, 20 novembre 2001, en ligne, [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min01\\_f/mindecl\\_f.htm#special](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm#special), article 44 (dernière vérification le 23 juin 2019).

permettre leur développement dans un monde interdépendant »<sup>382</sup>. Une population pauvre a tendance à avoir une empreinte très marquée sur les ressources. Ceci s'explique facilement « dans la mesure où l'environnement constitue la base même de la plupart des ressources alimentaires des populations, lorsque celles-ci sont pauvres, elles ont tendance à opérer davantage de prélèvements sur les ressources naturelles pour faire face à leurs besoins alimentaires, au mépris de la loi »<sup>383</sup>. Par conséquent, à l'échelle mondiale, l'élargissement du spectre de la pauvreté risque d'entraîner une plus grande empreinte écologique.

Une fois que la communauté internationale avait pris conscience de cette étroite corrélation, c'est-à-dire celle qui existe entre la protection de l'environnement et la lutte contre la pauvreté, l'on avait alors organisé une conférence à Stockholm en 1972, avec pour principal objectif de remédier aux « déficiences de l'environnement imputables à des conditions de sous-développement et à des catastrophes naturelles [qui] posent des problèmes graves » et de promouvoir la « stabilité des prix et une rémunération adéquate pour les produits de base et les matières premières »<sup>384</sup>. On avait aussi compris et souligné que les schémas de développement qu'avaient utilisés les pays industrialisés n'étaient pas les meilleurs. Une étude approfondie de cette façon de procéder avait révélé un grand déséquilibre entre le renouvellement des ressources et la demande, ce qui avait engendré une reconnaissance de la responsabilité des États, et avait conduit à son incorporation dans les conventions environnementales.

---

<sup>382</sup> Coralie Bryant et Christina Kappaz, *Paix et pauvreté: un développement équitable pour réduire les conflits*, ECLM, 2008, à la p. 46.

<sup>383</sup> Laurent Granier, *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, IUCN, 2008, à la p. 25. L'auteur donne d'ailleurs en exemple, le cas au Burkina Faso en expliquant que « la consommation du bois de feu par les ménages pauvres, [...] entraîne des conséquences à long terme sur le couvert végétal » et aussi que « la pratique de l'agriculture extensive ou de l'élevage transhumant [...] peut avoir des conséquences négatives sur l'environnement et constituer autant de facteurs de non respect de la législation environnementale ». Voir, *Ibid.*

<sup>384</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement*, Doc off. AG NU, 1972, Doc NU A/CONF.48/Rev.1, 11I.L.M. 1416 [Déclaration de Stockholm, Principes 7 et 9]. En ligne : [https://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odysee-developpement-durable/files/1/Declaration\\_finale\\_conference\\_stockholm\\_1972.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odysee-developpement-durable/files/1/Declaration_finale_conference_stockholm_1972.pdf) (vérification finale le 30 juin 2019)

### c- L'intégration du PRCMD dans les conventions environnementales

L'émergence du PRCMD se place dans le sillage d'une notion qui lui est voisine, celle de la responsabilité historique. Mais pour véritablement comprendre la notion de responsabilité commune, il est important de plonger quelques instants dans les conventions successives et autres accords internationaux d'après Rio qui en font mention<sup>385</sup>.

Deux courants s'opposent indubitablement chaque fois que ce principe est évoqué lors des négociations. D'une part, certains pays affirment que ce principe est suranné alors que d'autres essayent avec des efforts inimaginables de démontrer son bien-fondé et sa primauté. Le PRCMD est couramment associé à la responsabilité historique des pays développés. Selon l'explication qui est généralement fournie, l'on retient que les pays industrialisés ayant contribué significativement à la dégradation de l'environnement en général, il leur incombe la responsabilité de soutenir financièrement les PED dans leurs engagements pour son maintien. De ce point de vue et de façon imagée, le PRCMD jouerait comme une balance romaine. D'un côté, l'on placerait les pays riches et de l'autre, les PED. Évidemment, dans cette image, la balance ne serait pas en équilibre. On verrait du côté tout à fait surélevé de la balance, les pays riches. Ces derniers se sont développés en utilisant des méthodes non compatibles avec la préservation de l'environnement, ce qui a engendré la plupart des formes de pollution actuelles (gaz à effet de serre, pollution des sols, pollution de l'eau, utilisation des métaux lourds, production des déchets et autres produits dangereux, etc.).

De l'autre côté de la balance, tout en contrebas, on retrouverait les pays pauvres. Ils revendiquent haut et fort le droit de se développer tout comme les pays riches qui y sont parvenus en faisant fi des considérations environnementales, ou même, en les rejetant tout bonnement. Au milieu, on pourrait parler du réveil et de la nécessité de plus en plus vitale de réguler le développement,

---

<sup>385</sup> Sans toutefois avoir l'intention de faire une étude comparative entre la Conférence de Stockholm et celle de Rio, il est néanmoins intéressant de relever à la suite de Caroline Dommen et Philippe Cullet que la Conférence de Rio apporte un certain nombre d'aspects novateurs tels que : le principe pollueur-payeur, le principe de subsidiarité, l'intégration du public dans le processus décisionnel, la nécessité de procéder à des études d'impact environnemental avant l'implantation de tout projet majeur, le PRCMD. Caroline Dommen et Philippe Cullet, *Droit international de l'environnement : textes de base et références*, Kluwer Law International, 1998, aux pp. 12-13.



faute de quoi c'est l'existence même de l'homme sur la terre qui serait menacée par le dérèglement sans cesse croissant des cycles de la nature.

Au bout de ce raisonnement, on ne peut manquer de s'apercevoir que les PED revendiquent un droit au développement. Plus exactement, c'est au nom de ce droit qu'ils articulent l'obligation des pays riches à financer leurs initiatives visant à mettre en œuvre des façons de faire qui n'aggravent pas les questions environnementales.

S'il est vrai que l'énonciation des responsabilités communes et différenciées résonne dans les esprits depuis qu'un principe qui les consacre a été porté dans la Déclaration de Rio, il convient toutefois de souligner que certaines Conventions avant Rio en portaient déjà les germes. La Conférence de Rio a été une occasion de réflexion, une sorte de « *débriefing* » sur toutes les études et constats qui avaient cours dans le domaine de la recherche des effets du développement sur l'environnement. D'ailleurs, des études d'impact environnemental ont vu le jour à la suite de ces réflexions<sup>386</sup>. Ce fut par conséquent une ouverture permettant de remettre en cause le modèle existant et une opportunité pour la construction d'un nouveau modèle basé sur le renforcement de la coopération internationale.

S'il est vrai qu'à Stockholm, les nations réunies avaient reconnu que « les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin »<sup>387</sup>, l'on reconnaissait par la même occasion l'importance de « dégager des ressources pour préserver et améliorer l'environnement, compte tenu de la situation et des besoins particuliers des pays en voie de développement et des dépenses que peut entraîner l'intégration de mesures de préservation de l'environnement dans la planification de leur développement, et aussi de la

---

<sup>386</sup> Michel Prieur, *Évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable : étude juridique*, Food & Agriculture Organization, 1994, aux pp. 73-74.

<sup>387</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement supra note 384, au principe 2.*

nécessité de mettre à leur disposition à cette fin, sur leur demande, une assistance internationale supplémentaire, aussi bien technique que financière »<sup>388</sup>.

Une lecture à froid de ces deux principes semble donc indiquer que le rattrapage du retard des PED est un prérequis pour la lutte contre la pollution environnementale. La formule utilisée ressemble à celle d'un « *deal* » dans lequel les pays industrialisés s'engageraient à financer l'aide au développement des PED, tandis que ces derniers prioriseraient la formule stricte d'un développement qui soit respectueux de l'environnement<sup>389</sup>.

Une vingtaine d'années plus tard, c'est-à-dire en 1992, la Conférence de Rio était venue ajouter un pilier important à la construction du système de préservation des écosystèmes environnementaux. La Commission mondiale sur l'environnement et le développement et l'Assemblée Générale des Nations-Unies avait élaboré un rapport dans l'objectif de proposer « un programme global de changement » et de trouver et présenter des « stratégies à long terme en matière d'environnement pour assurer un développement durable »<sup>390</sup>. Il fallait aussi réfléchir plus avant à une méthode qui insuffle une plus grande coopération entre les pays riches et les PED sur les questions environnementales. Le *Rapport Brundtland* intitulé « Notre avenir à tous » vint établir l'étroite relation entre la pauvreté et la protection de l'environnement. En d'autres termes, une population qui n'arrive pas à satisfaire ses besoins primaires ne pourrait que se

---

<sup>388</sup> *Ibid.*, au Principe 12.

<sup>389</sup> Le contexte de l'élaboration de cette Déclaration est tout aussi intéressant, car il démontre d'un côté le discours des pays riches qui ont tendance à prioriser le respect des normes de protection de l'environnement dans une tentative de pousser littéralement les PED dans cette direction, et la résistance des PED qui tiennent à exercer un droit au développement. D'autre part, au moment de la Conférence, le Rapport Meadows intitulé : *The Limits To Growth* venait d'être publié. Voir Jorgen Randers, Donella Meadows et Dennis Meadows, *Les Limites à la croissance (dans un monde fini)*, Rue de l'échiquier, 2016. Ce dernier dressait des perspectives sombres pour la protection de l'environnement. Il avait aussi la particularité d'explicitier les enjeux globaux du développement à l'aide de simulations informatiques. Hubert Kieken et Laurent Mermet, « Le rapport Meadows sur les limites de la croissance : un exemple archétypal de débat prospectif fondé sur une modélisation » dans *Étudier des écologies futures : un chantier ouvert pour les recherches prospectives environnementales*, Peter Lang, 2005, à la p. 277.

<sup>390</sup> Rapport Brundtland, *Notre avenir à tous*, 1987, à la p. 1, en ligne, <[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odysee-developpement-durable/files/5/rapport\\_brundtland.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odysee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf)> (vérification finale le 30 juin 2019)

tourner vers la nature, ce qui ne peut que résulter en une plus grande détérioration du tissu environnemental.

Néanmoins, les effets de l'emprise écologique ne sont pas toujours circonscrits dans une localité déterminée. Pour reprendre l'exemple du Rapport, « l'appauvrissement des ressources à l'échelle locale peut se répercuter sur des régions plus vastes : la déforestation pratiquée par les paysans des terres hautes peut fort bien être à l'origine d'inondations dans les terres basses ; la pollution causée par les usines peut réduire à néant la prise des pêcheurs »<sup>391</sup>. Le Rapport indique qu'atteindre le développement durable - cette capacité à « répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs »<sup>392</sup> - est tout à fait à la portée de nos moyens. Pour y arriver, il faut que la « démographie et la croissance évoluent en harmonie avec le potentiel productif de l'écosystème »<sup>393</sup>, ce qui demande forcément une volonté politique.

Toutefois, la volonté politique est parfois la résultante de nombreuses négociations et même des pressions. Un exemple concret nous vient de la façon dont le traitement différencié a évolué en droit international économique.

## **2- Le traitement différencié en droit international économique**

Le traitement différencié, rebaptisé responsabilités communes mais différenciées lors de son passage en droit international de l'environnement, fut appliqué dans le système de l'OMC, notamment à travers le Système Généralisé de Préférences. Son émergence en droit international économique a évolué en phase avec l'amplification du concept de développement. En effet, dès la seconde moitié du XXe siècle, une multitude d'anciennes colonies ont accédé par différents procédés (lutttes d'indépendance, négociation, etc.), à la souveraineté nationale ou à ce que

---

<sup>391</sup> *Ibid.*

<sup>392</sup> *Ibid.*, à la p. 14.

<sup>393</sup> *Ibid.*

Kraemer qualifie de « *self-expression* »<sup>394</sup>. Bien avant l'aboutissement des luttes d'indépendance, le problème de l'égalité économique entre les puissances dans l'échiquier international se posait déjà avec une certaine insistance<sup>395</sup>. L'arrivée de nouveaux États reconfigurerait par conséquent les relations internationales, d'autant plus que le tableau mondial était dorénavant composé d'États riches et puissants à côté desquels se positionnaient désormais les nouveaux États fragiles et pauvres. Quel genre de relations allait-on développer avec ces nouveaux venus ? L'une des solutions ingénieuses trouvées pour répondre à cette question était le traitement différencié. Ce dernier était en réalité ce que Charles-Emmanuel Côté qualifie de nouvelle façon d'« articuler un discours visant à infléchir le droit international pour qu'il se mette au service du développement économique des pays du Sud »<sup>396</sup>.

Parallèlement, le concept de développement a lui aussi considérablement évolué. Jadis, on pouvait l'évoquer en tant que notion économique pure, mais avec la montée fulgurante des considérations écologiques, le développement prend désormais en compte l'environnement, ou plus exactement la protection de l'environnement. C'est la raison pour laquelle, ce nouveau concept a été rebaptisé « développement durable ». Comme le souligne fort éloquemment Cristiane Derani, « la question fondamentale du développement est de savoir comment créer une structure sociale et économique capable d'équilibrer la reproduction des systèmes naturels avec la reproduction et la distribution de la production sociale »<sup>397</sup>.

De plus, l'intégration dans la Partie IV nouvellement ajoutée au texte du GATT, de la « clause d'habilitation », qui vient par ailleurs légaliser le traitement différencié, est digne d'intérêt. D'après cette disposition, « les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié

---

<sup>394</sup> Kraemer, « Imperialism and self-expression », 1935:4, *Student World*, à la p. 328. Voir aussi, Frederik Mari Van Asbeck *International Society in Search of a Transnational Legal Order*, A W Sijthoff International Publishing Company B V, 1976, aux pp. 249-250.

<sup>395</sup> Frederik Mari Van Asbeck, « La signification mondiale du problème colonial ; l'influence de la Seconde Guerre mondiale » (1947) 71 *Collected courses of the Hague Academy of International Law* 373, à la p. 374.

<sup>396</sup> Charles-Emmanuel Côté, « De Genève à Doha : genèse et évolution du traitement spécial et différencié des pays en développement dans le droit de l'OMC » (2010) 56 :1 *McGill Law Journal* 115, à la p. 119.

<sup>397</sup> Cristiane Derani, « Le développement durable et la mondialisation » (2001) 42 :3 *Cahiers de Droit* 751, à la p. 752.

et plus favorable aux pays en voie de développement, sans l'accorder à d'autres parties contractantes »<sup>398</sup>.

Elle constitue un infléchissement à la clause de la nation la plus favorisée selon laquelle un pays signataire du GATT ne doit pas faire montre de discrimination envers l'un quelconque des autres pays membres. Ceci implique dans la pratique que dans l'hypothèse où un pays membre accorde un privilège à un autre pays membre, il doit l'étendre à tous les autres membres qui sont ses partenaires commerciaux<sup>399</sup>. Elle est cependant assortie d'une « clause évolutive » encore appelée à l'article 6, « clause de retour graduel ». Cette dernière diminue l'ampleur du traitement différentiel proportionnellement au développement des pays qui en bénéficient, ce qui signifie à l'inverse que, plus un pays pauvre se développe, plus il doit s'attendre à assumer de plus grandes responsabilités<sup>400</sup>.

L'application de cette exception dans le système général des préférences tarifaires se voit également à travers la garantie d'accès accordée aux PED, notamment l'accès « aux marchés de tous les pays développés, sans restriction et en franchise de tous les articles manufacturés et semi-finis en provenance de tous les pays en développement, y compris les produits agricoles primaires et autres produits transformés et semi-transformés »<sup>401</sup>.

---

<sup>398</sup> *Décision L/4903, Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement-Décision du 28 novembre 1979 (L/4903)*, Organisation mondiale du commerce, article 1<sup>er</sup>, en ligne, [https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/enabling1979\\_f.htm](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/enabling1979_f.htm) (vérification finale le 30 juin 2019).

<sup>399</sup> D'après l'article premier du GATT, « Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations, le mode de perception de ces droits et impositions, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations ainsi que toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III ». Voir l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947)*, 55 R.T.N.U 188; R.T.Can n° 27, en ligne, [https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/gatt47.pdf](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf) (vérification finale le 30 juin 2019).

<sup>400</sup> Bob Kieffer, *L'organisation mondiale du commerce et l'évolution du droit international public : regards croisés sur le droit et la gouvernance dans le contexte de la mondialisation*, Larcier, 2008, aux pp. 182-183.

<sup>401</sup> Colas Bernard, *L'OCDE et l'évolution du droit international de l'économie et de l'environnement*, supra note 194, à la p. 247.

Nonobstant cette concrétisation du traitement différencié, la question demeure de savoir si le PRCMD implique une obligation des pays riches à financer les surcoûts des PED dans la mise en œuvre des conventions environnementales. Cette interrogation continue d'alimenter les débats en relations internationales. Il convient à présent de s'y pencher, car le financement environnemental y est étroitement associé.

## **B- Le PRCMD : établissement d'un droit à l'assistance financière des PED?**

Le PRCMD est capital chaque fois qu'on discute de la question de savoir qui est responsable de la pollution environnementale et à qui incombe la responsabilité de la réparation. La réponse à cette préoccupation a un impact majeur sur la question du financement. Nous proposons une réponse en deux articulations. Dans un premier temps, nous allons voir s'il fonde la culpabilité des pays riches par rapport à la gestion qu'ils ont faite de l'environnement dans leur modèle de développement. Dans un second temps, nous allons chercher à comprendre pourquoi les débats sur la signification du Principe continuent alors qu'une réponse ferme et définitive semble avoir tranché la controverse.

### **1- Le PRCMD, une consécration de la culpabilité et de la responsabilité des pays riches?**

Quelles sont donc la nature et l'étendue des responsabilités dont parle le PRCMD ? Pour les PED, le PRCMD leur confère inéluctablement un droit à une assistance financière. Déjà à la Conférence de Stockholm on pouvait percevoir cette interprétation sans équivoque des États du Sud. Pour ceux-ci, le constat est on ne peut plus clair : la dégradation de l'environnement est de la responsabilité des pays industrialisés qui se sont développés en polluant sous l'ombre bien entretenue d'une absence de réglementation internationale. D'après cette lecture, il revient aux pays riches de trouver des solutions aux problèmes qu'ils ont eux-mêmes causés. Il n'était donc aucunement question de surseoir au développement des pays pauvres pour fournir une réponse au dommage engendré par les pays riches.

On retrouve une articulation très précise de cette pensée dans la proposition de formulation que la Chine et le Pakistan avaient présentée en préparation de la *Conférence de Rio*<sup>402</sup>. L'idée suffisamment claire ici est que les pays développés sont historiquement responsables du chaos écologique que le monde a connu et continue de connaître, notamment du fait de leurs modes de production et de consommation. Pour ce faire, « les pays développés doivent fournir des ressources financières adéquates, nouvelles et additionnelles et des technologies écologiquement rationnelles à des conditions préférentielles et favorables aux pays en développement pour leur permettre de parvenir à un développement durable »<sup>403</sup>.

Non enclins à accepter de financer le développement des PED, les pays riches ont marqué leur désaccord en insistant plutôt sur la nécessité d'un renforcement de la coopération internationale. Par exemple, les États-Unis avaient proposé une vision des choses qui apparaît dans la version définitive du *Principe 7* de Rio. Cette dernière établit donc que chaque pays tient une part de responsabilité dans la dégradation de l'environnement, mais seulement, ces responsabilités sont évaluées à des proportions variées<sup>404</sup>. La version du texte proposée par le groupe des 77 et la Chine, si elle avait été adoptée, aurait induit une responsabilité claire et un droit à réparation. Cependant, les pays riches avaient réfuté cette version, et partant, avaient vidé le Principe 7 de toute obligation de réparation. Ils avaient refusé d'endosser une responsabilité historique et unique sur la dégradation de l'environnement telle que le soulignait le texte du G77 et la Chine.

---

<sup>402</sup> L'idée de ces deux pays et du groupe des 77 autres pays en développement se trouve énoncée en trois paragraphes comme suit : « All states share a common but differentiated responsibility for containing, reducing and eliminating global environmental damage and for restoring the ecological balance of the Earth, in accordance with their respective responsibilities. The major cause of the continuing deterioration of the global environment is the unsustainable patterns of production and consumption, particularly in developed countries. All countries, particularly developed ones, shall make commitments to address their unsustainable patterns of production and consumption. In view of their main historical and current responsibility for global environmental degradation and their capability to address this common concern, *developed countries shall provide adequate, new and additional financial resources* and environmentally sound technologies on preferential and concessional terms to developing countries to enable them to achieve sustainable development ». *United Nations, Principles on general rights and obligations-China and Pakistan-draft decision, Preparatory Committee for the UN Conference on Environment and Development*, 4th session, UN Doc A/CONF.151/PC/WG.III/L.20/Rev.I (1992). [Nos italiques].

<sup>403</sup> *Ibid.*, [Notre traduction].

<sup>404</sup> *United Nations, Principles on general right and obligations-United States proposal, Preparatory Committee for the UN Conference on environment and development*, 4th session, Doc A/CONF.151/Pc/128, 94, mars 1992.

De plus, pour éviter que le *Principe 7* ne commande une interprétation large pouvant conduire à une certaine responsabilité internationale des pays industrialisés, certains avaient pris des mesures en amont. Dans cet ordre d'idées, les États-Unis avaient reconnu seulement comme implication, une obligation de leadership basée sur leur capacité, leur expertise et leur expérience en matière de protection de l'environnement<sup>405</sup>. Ils avaient ouvertement et clairement refusé d'endosser une quelconque obligation internationale envers les PED.

Toutefois, la question de la conciliation entre une économie verte et le développement continue de faire couler beaucoup d'encre plus de deux décennies après la Conférence de Rio. Pour preuve, la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, généralement appelée Rio+20, avait été convoquée et organisée par la 64<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies en 2012 au Brésil pour discuter de deux problématiques capitales, à savoir : l'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'éradication de la pauvreté d'une part, et le cadre institutionnel du développement durable d'autre part. Mais à cause des divergences majeures, les visées de la Conférence avaient finalement été orientées vers l'établissement des objectifs du développement durable. Un caléidoscope des mesures à entreprendre pour y parvenir avait été dressé. De plus, l'on avait réaffirmé la Déclaration de Stockholm ainsi que la totalité des principes adoptés à Rio, y compris le PRCMD (Principe 7 de la Déclaration de Rio)<sup>406</sup>. La proposition de la Communauté économique européenne allait aussi dans le même sens tout en proposant un partenariat global, afin de mieux encadrer la problématique environnementale<sup>407</sup>.

---

<sup>405</sup> Dans ce sens, on peut lire dans le « Rapport de la Grande Commission et adoption accords par la Conférence » dans *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Doc off AG NU, 1992, a/CONF.151/26 (Vol IV), Chapitre 4, n° 16, « The United States understands and accepts that Principle 7 highlights the special leadership role of the developed countries, based on our industrial development, our experience with environmental protection policies and actions, and our wealth, technical expertise and capabilities. The United States does not accept any interpretation of Principle 7 that would imply a recognition or acceptance by the United States of any international obligation or liabilities, or any diminution in the responsibilities of developing countries », en ligne: <https://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-4.htm> (vérification finale le 30 juin 2019).

<sup>406</sup> Nations Unies, *L'avenir que nous voulons*, (A/CONF.216/L.1), Conférence des Nations Unies sur le développement durable du 20 au 22 juin 2012 [Rio+20], aux paragraphes 14-15, en ligne : <[https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1\\_french.pdf.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_french.pdf.pdf)> (consulté le 9 mars 2016).

<sup>407</sup> Jorge E. Viñuales, *The Rio Declaration on Environment and Development: A commentary*, OUP Oxford, 2015, aux pp. 233-234.



S'il est vrai que la formulation définitive du PRCMD s'est effectivement traduite par une reconnaissance explicite de la grande responsabilité historique des pays développés quant à l'installation, la promotion et la perpétration d'un système de production néfaste pour l'environnement<sup>408</sup>, elle ne s'est en revanche pas traduite dans les faits par une responsabilité juridique de ces derniers quant au financement des PED.

À ce niveau, une nuance doit tout de même être apportée par rapport à la position des PED. Il est indéniable que leur niveau de pollution était tout à fait faible dans les années 60 et 70 quand on le compare à la situation dans les pays riches durant la même période. Mais ce tableau n'est pas resté figé non plus. Nous devons reconnaître aussi que certains États jadis rangés dans le groupe des pays moins pollueurs sont devenus les principaux pollueurs d'aujourd'hui. À titre d'exemple, prenons le cas de la Chine. Le niveau de pollution de la Chine en 2012 (du fait de la forte industrialisation et de la présence des particules nocives dans l'air extérieur) était tellement élevé qu'on estimait le taux de mortalité en hausse de 70% par rapport au niveau enregistré dans les endroits où la valeur limite de l'OMC n'avait pas été dépassée<sup>409</sup>.

Pareillement, les PED ne peuvent pas non plus revendiquer un statut de pollution zéro, comme si toute la responsabilité de la pollution mondiale ne devait peser que sur les seules épaules des pays industrialisés (c'est-à-dire les 100 % du volume total de pollution). Il y a tout de même lieu d'adopter un regard plus équilibré en la matière. Cet état de choses a longuement été discuté lors de l'établissement du PRCMD. Au bout du débat, la formulation de la première partie du

---

<sup>408</sup> Sur ce dernier point, Jean-Marc Lavieille pose le problème plus général des causes de la dégradation environnementale. Dans son analyse minutieuse, il finit par identifier le système productiviste mis en place depuis très longtemps. Selon ses recherches, « il s'agit de tout un système qui apparaît à la fin du Moyen Âge, qui s'étend sous la colonisation (laquelle contribue à enraciner dans une grande partie de la conscience occidentale la conviction selon laquelle la croissance n'a pas de limites), qui se développe à travers la révolution industrielle du XIXe et qui devient omniprésent et omnipotent au XXe siècle ». S'agissant des objectifs et des modes d'action du productivisme, il affirme sans équivoque qu'il a « pour priorité la recherche du profit, l'efficacité économique, la croissance quantitative, la domination sur la nature. Il est soutenu par un discours-vérité selon lequel la technoscience nous conduit vers le progrès, le marché est naturel, la déréglementation libère, la compétition c'est la vie ». Jean-Marc Lavieille, *Droit international de l'environnement*, 2e éd., coll Droit en questions, Paris, Ellipses, 2004, à la p. 9. Un pareil système ne pouvait que produire des conséquences dommageable au niveau de l'environnement. D'ailleurs Jean-Marc Lavieille lui-même arrive à cette conclusion et affirme de façon très explicite que « le productivisme est hostile à l'environnement, il présente une sorte d'expulsion de la nature par la primauté de l'économie » *Ibid* aux pp 9-10.

<sup>409</sup> OECD, *Études économiques de l'OCDE : Chine 2013*, OECD Publishing, 2013, aux pp. 135-136.

Principe 7 a été retenue. Or, qui dit responsabilités communes dit en bout de ligne une certaine responsabilité, aussi minime soit-elle. C'est en définitive une question de proportion quant à la dégradation de l'environnement mondial. La pollution zéro n'existe pas. Il y a, pour reprendre une façon de parler des mathématiciens, un plus petit multiple commun dans la perpétration du dommage environnemental. Tout pays qui aspire au développement économique et industriel (tous les pays y aspirent) est donc par la force des choses responsable d'une certaine proportion du volume total de la pollution mondiale. Nous partageons à ce sujet la vision de Kristin Bartenstein qui pense que « réduites à leurs aspects les plus élémentaires, les responsabilités communes mais différenciées expliquent la différenciation entre les États par leur contribution inégale à la dégradation de l'environnement, d'une part, et par la reconnaissance qu'il faut tenir compte de leur situation économique respective, d'autre part »<sup>410</sup>.

La solution semble donc véritablement aller dans le sens de la redistribution des rôles dans la réparation en tenant compte du degré d'implication de chaque État dans le dommage causé. En suivant cette logique, l'on admet tout de même qu'une plus grande responsabilité incombe aux pays industrialisés. Mais une part non négligeable échoit aussi aux PED. La cohérence tient à la proportionnelle. Étant donné leur niveau de développement, encore embryonnaire pour certains, on pourrait affirmer qu'en général la plus grande participation attendue des PED serait l'adoption d'un modèle de développement non agressif ou minimalement agressif pour l'environnement.

Toutefois, s'il est établi que la responsabilité historique des pays riches ne se traduit pas par une obligation de financement des pays pauvres, mais plutôt par une nécessité de coopération accrue, la question demeure de savoir d'où est venue cette idée si répandue dans les pays du Sud selon laquelle ils seraient en droit de s'attendre à un financement en guise de réparation de la part des pays riches ? Ne serait-il pas la résultante d'une lecture du PRCMD à la manière de la responsabilité civile telle qu'énoncée par le Code civil ? En effet, l'article 1382 du Code civil français énonce que « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige

---

<sup>410</sup> Kristin Bartenstein, « De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le droit international de l'environnement », *supra* note 371, à la p. 187.

celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer »<sup>411</sup>. De ce point de vue, le dommage implique automatiquement l'obligation de réparation.

Comme l'affirme Sophie Lavallée, « les pays développés ne [sont] pas obligés, en droit, de reconnaître les conséquences de leur contribution passée dans la dégradation de l'environnement et de s'engager à des transferts financiers destinés au renforcement des capacités des pays en développement pour la protection de l'environnement et un développement durable (...) »<sup>412</sup>. D'ailleurs, ces derniers rejettent toute responsabilité environnementale basée sur des faits passés en arguant que les connaissances scientifiques n'étaient pas encore disponibles et aussi en vertu du principe de la non-rétroactivité qui veut que l'on ne soit pas responsable des faits survenus avant une loi d'interdiction<sup>413</sup>.

Toutefois, face à la situation de l'environnement aujourd'hui, il est peut-être davantage souhaitable de renforcer la coopération entre les PED et les pays riches afin de trouver des solutions rapides et adaptées face à l'urgence environnementale qui se fait de plus en plus pressante. Une mise en application effective des textes internationaux dans les divers domaines du droit de l'environnement serait un début de solution louable. Évidemment, à ce stade, nous sommes à la frontière entre le juridique et le politique. Notre recherche porte essentiellement sur les aspects juridiques de la question, car nous avons limité notre cadre de recherche au positivisme. C'est la raison pour laquelle nous nous gardons d'aller sur le champ politique, même si ce domaine est brûlant d'intérêts.

---

<sup>411</sup> Voir Bulletin législatif Dalloz, *Code civil*, Loi du 30 ventôse an XII, Dalloz, Paris 1963, à l'article 1382 (nous avons délibérément choisi cette édition, car c'est elle qui était répandue dans la plupart des anciennes colonies françaises et qui par conséquent a façonné la vision de la responsabilité civile de ces jeunes États nouvellement indépendants).

<sup>412</sup> Sophie Lavallée, « Responsabilités communes mais différenciées et protection internationale de l'environnement : une assistance financière en quête de solidarité ? » (2014) 55 :1 *Cahiers de Droit* 139 aux pp 150-151.

<sup>413</sup> Selon le résumé de la situation, « les pays développés admettent que les causes leur sont imputables, mais rejettent leur responsabilité au sens juridique du terme en insistant sur l'absence de connaissances scientifiques relatives à l'impact négatif de l'industrialisation et surtout sur l'absence d'interdiction de leur comportement à l'époque de leur industrialisation » Kristin Bartenstein, « De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le droit international de l'environnement », *supra* note 371, aux pp 202-203.

En revanche, si l'interprétation du PRCMD semble clairement établie, il est tout de même curieux de constater qu'à chaque réunion internationale portant sur des questions environnementales, que ce soit lors de la signature de nouveaux accords ou lors de toute autre réunion d'évaluation des progrès réalisés, la question du financement revient en force avec les mêmes attentes de la part des pays du Sud. Il semble donc que les PED n'aient vraisemblablement pas été convaincus par les arguments et le positionnement des pays riches sur la question. Autrement, comment expliquer que la signification du PRCMD continue de s'ingérer dans les relations entre les pays riches et les PED alors qu'il est clairement établi qu'il n'y a là aucune obligation juridique donnant droit à réparation ?

## **2- Les raisons de la continuation des discussions sur l'interprétation du PRCMD**

Notre immersion dans les origines et les applications du traitement différencié nous aura amenés à comprendre les raisons qui expliquent les fortes attentes des PED chaque fois que la question du financement apparaît lors des négociations internationales. Comme nous en avons discuté, ces derniers avaient déjà marqué des points en poussant les pays riches à revoir leur copie du système commercial international. Très vite après la Deuxième Guerre mondiale, ils avaient réussi à faire prendre en compte la situation des pays tout juste sortis de la colonisation. Au lendemain de la guerre, des efforts soutenus avaient été déployés pour montrer l'aspect injuste et inadapté du système du GATT. Après d'âpres négociations, le système du traitement différencié avait été adopté et appliqué, même si le soutien que l'Assemblée Générale des Nations Unies octroyait avait baissé avec la fin de la guerre froide et le refroidissement des luttes idéologiques dès les années 90. Il est donc tout à fait compréhensible que les PED aient tenu comme un droit acquis le financement environnemental par les pays riches.

Vu sous l'angle des PED, le revirement des pays industrialisés ne se comprendrait pas vraiment. C'est ce qui pourrait expliquer le bras de fer continu et sous-jacent sur la question du financement environnemental. D'un côté, les pays industrialisés évitent de retomber dans ce qu'ils considèrent probablement comme une erreur du passé, à savoir le traitement différencié qu'ils avaient consenti à accorder aux PED en matière commerciale. De leur part, les PED croient pouvoir obtenir à nouveau le résultat qu'ils avaient eu en faisant adopter par la CNUCED

le traitement différencié comme un droit. On est tout aussi en droit de penser que les PED demanderaient une continuité logique, car, si le traitement différencié a conduit au PRCMD, ne doit-on pas s'attendre à ce que le financement environnemental aille dans le même sens ?

L'interprétation du PRCMD est certainement intéressante et surtout pleine de répercussions. Cependant, il existe aussi d'autres principes en lien avec le droit international de l'environnement et plus précisément avec les questions financières. Nous allons à présent présenter quelques-uns tout en montrant comment ils redynamisent les relations internationales. Nous allons également discuter de leurs possibles implications financières.

## **Section 2 Les autres principes applicables aux questions de financement environnemental et leur mise en œuvre concrète**

L'objectif de ce deuxième segment ne sera certainement pas d'examiner tous les principes qui existent en droit international de l'environnement, car il y en a beaucoup. Par exemple, ceux élaborés au cours des assises de Rio de 1992 sont au nombre de 27. Pour ne pas perdre notre perspective essentiellement axée sur la gestion des produits chimiques en rapport avec des questions de financement environnemental, nous n'allons tenir compte que de quelques-uns de ces principes. Nous allons notamment examiner le principe de solidarité et de coopération, le concept de développement durable et le principe de précaution.

### **A- Le Principe de solidarité et de coopération et ses applications en matière de protection de l'environnement**

Nous commençons par le principe de solidarité et de coopération pour la simple raison qu'il apparaît voisin du principe des responsabilités communes mais différenciées notamment du fait d'un certain appel lancé en direction des États à plus de coopération en vue de défendre une ressource commune et partagée. Il est longtemps établi qu'il « est désormais impossible aux États de prétendre trouver isolément, chacun à l'intérieur de son territoire, la solution à des problèmes environnementaux ayant, au-delà d'une certaine dimension, une portée

nécessairement internationale »<sup>414</sup>. S'il est vrai qu'il s'énonce souvent de plusieurs façons, il semble toutefois y avoir un consensus sur sa signification.

### **1- Énonciation et signification du Principe de solidarité et de coopération**

Dans l'énonciation de ce principe, il y a en filigrane une fois de plus l'un des arguments régulièrement repris par les PED selon lequel les pays riches ont utilisé des méthodes qui ne tenaient pas toujours compte des considérations environnementales. Cette idée était déjà clairement exprimée quelque temps avant la Conférence de Rio, dans la *Déclaration du droit de l'homme à l'environnement*, élaborée le 20 mai 1992 par *Environnement sans frontière* avec la participation d'autres ONG environnementales. Elle fut portée par le président français et présentée lors de la Conférence de Rio en juin 1992. Au Principe VI de son préambule, l'on peut notamment lire ce qui suit : « la solidarité entre les États et les peuples doit être renforcée et organisée rapidement et durablement pour protéger l'environnement et sa diversité biologique, notre héritage commun. Au nom de l'équité entre les peuples, les pays industrialisés qui ont trop longtemps utilisé les ressources naturelles à leur profit sans souci véritable de leur conservation, ont le devoir impératif d'aider les pays les plus démunis dans leur lutte contre la pauvreté et leur doivent un appui efficace pour qu'ils puissent pleinement participer à la sauvegarde de l'environnement »<sup>415</sup>. Ainsi, le principe de solidarité et de coopération tient en compte deux aspects importants qui en retour participent de la sauvegarde de l'équilibre environnemental.

Il s'agit en premier lieu du droit des peuples au développement dont la définition apparaissait assez clairement lors du colloque sur « Le droit au développement au plan international » (tenu à la Haye en 1979) comme « un ensemble de principes et règles sur la base desquels l'homme, en tant qu'individu ou membre du corps social (État, nation, peuple...), pourra obtenir, dans la

---

<sup>414</sup> René Jean Dupuy, *L'avenir du droit international de l'environnement: Colloque, La Haye, 12 - 14 Novembre 1984*, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, à la p. 45.

<sup>415</sup> Maguelonne Déjeant-Pons et Marc Pallemarts, *Droits de l'homme et environnement : recueil d'instruments et autres textes internationaux concernant les droits individuels et collectifs en matière d'environnement dans le cadre international et européen*, Council of Europe, 2002 à la p. 99.

mesure du possible, la satisfaction des besoins économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre épanouissement de sa personnalité »<sup>416</sup>. Cette conception du développement a fait du chemin au cours de la décennie qui a suivi. Lors de la Déclaration de Rio en 1992, elle est apparue au centre des préoccupations dans une vaste réflexion visant à trouver un équilibre avec la protection de l'environnement. D'ailleurs, cette volonté générale des organisateurs se lit sur le titre choisi pour la conférence : « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ». C'est ce qui explique qu'on la retrouve dans un certain nombre d'énoncés. À titre illustratif, le principe 3 reconnaît que « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures »<sup>417</sup>. Il en est de même du principe 4 qui reconnaît que « pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément »<sup>418</sup>.

En second lieu, le principe de solidarité implique aussi une coopération active des autres États afin de parvenir ensemble à un certain équilibre, c'est-à-dire sortir du cercle de la pauvreté. La raison est assez simple, plus la pauvreté recule, moins les populations ont une emprise préjudiciable sur les ressources. De cette façon, on évite la solution de dernier recours qui consiste éventuellement à brader les ressources primaires souvent millénaires (comme la coupe des arbres) pour satisfaire des besoins primaires qui auraient pu être couverts par d'autres moyens plus respectueux de l'environnement. Lors de la Conférence de Rio, ce point avait été longuement discuté et finalement consigné dans le principe 5 où il est reconnu que « tous les États et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du

---

<sup>416</sup> René Jean Dupuy, *Le Droit Au Développement au Plan International : Colloque, The Hague, 16-18 Octobre 1979*, Martinus Nijhoff Publishers, 1980 à la p. 23.

<sup>417</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, supra note 5*, au principe 3.

<sup>418</sup> *Idem.*, au principe 4

monde »<sup>419</sup>. Il est également reconnu au principe 6 que « la situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale... »

La solidarité implique donc une certaine coopération. Comme l'affirmait Maître Fernand Payen à son époque, dans un discours à la 54<sup>e</sup> réunion annuelle du Barreau américain « la solidarité internationale, la nécessité qui s'impose, sous peine de mort, à toutes les races civilisées, de rester unies et de collaborer en bonne harmonie, c'est la grande idée des temps qui viennent (...), qui germe depuis la guerre dans le cerveau des hommes qui pensent et que l'avenir inquiète »<sup>420</sup>. Depuis ce temps, face aux soubresauts écologiques sans cesse croissants, cette idée n'a cessé de « germer » dans l'esprit des hommes encore que de plus en plus l'avenir devient franchement inquiétant.

Être solidaire, dans le sens commun, signifie qu'on partage un intérêt et aussi des responsabilités communes. Bien plus, l'analyse du concept en lui-même révèle d'après Martinico Giuseppe qu'il existe souvent avant l'établissement de toute norme de loi. Dans le contexte interne à un État, la solidarité commence souvent par le fait de parler la même langue. D'après lui, « *it is thus the idea of the nation that provides the conceptual framework for the development of legal concepts of solidarity embodied in particular welfare regulations, social rights and institutions at the level of Member State* »<sup>421</sup> Il extrapole donc et pose le problème dans le contexte européen, en recherchant notamment à savoir les bases d'une telle solidarité. Le même exercice pourrait être intéressant sur le plan international. S'il est reconnu dans toutes les conférences internationales sur l'environnement qu'il faut établir une solidarité solide, la question reste de savoir comment y parvenir dans la réalité ?

---

<sup>419</sup> *Idem.*, au principe 5.

<sup>420</sup> Maître Fernand Payen, « Solidarité Internationale » (1931) 54 *Annual Report of the American Bar Association* 260-268, à la p. 261.

<sup>421</sup> Giuseppe Martinico, « What Does Solidarity Mean in Multi-National Contexts: The Case of the European Union Section I: Articles » (2016) 7 *Romanian Journal of Comparative Law* 7-40 à la p 11.



## 2- La mise en œuvre du principe de solidarité

Le principe de solidarité « s'exprime par les multiples dispositions conventionnelles relatives à l'obligation de coopérer ou à l'assistance en cas de catastrophe écologique ou de menace avérée »<sup>422</sup>. Il est en général proclamé dans les préambules des conventions internationales. En ce qui concerne la coopération internationale, il est en général admis aujourd'hui que les pays les moins avancés ont besoin d'un coup de main pour se mettre à niveau et participer de façon efficace à la préservation des écosystèmes. C'est pourquoi il est généralement fait référence au principe de solidarité à ce niveau pour admettre qu'une aide est indispensable.

Au niveau européen, le *Traité de Maastricht* de 1992 énonce en son article 2 que « la Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 3 A, de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres »<sup>423</sup>.

Toutefois, s'il est assez bien établi de nos jours que la solidarité est indispensable en matière de protection de l'environnement, il reste néanmoins de sérieuses entraves à sa mise en œuvre. Ces dernières sont avant tout relatives aux difficultés à trouver des financements, car c'est en grande majorité le nœud du problème, comme c'est d'ailleurs le cas dans bien des domaines du droit international de l'environnement. L'autre limite tient à la mise en œuvre d'un autre principe tout aussi important, à savoir le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le raisonnement est le suivant : chaque pays cherche à conserver sa souveraineté sur ses ressources pour éventuellement servir d'abord les intérêts de

---

<sup>422</sup> Mario Bettati, *Le Droit international de l'environnement*, Odile Jacob, 2012, à la p. 197.

<sup>423</sup> *Traité sur l'Union Européenne (Traité de Maastricht)*, adopté le 7 février 1992, entré en vigueur le 1er novembre 1993, 1757 RTNU 3, J.O. C 224/1, en ligne : <<http://www.affaires-publiques.org/textof/TCE/plan.htm>> (vérification finale le 30 juin 2019).

son peuple par exclusion aux intérêts d'un autre pays. Ceci implique forcément un déni de l'utilisation de ces mêmes ressources au bénéfice de la communauté internationale, par exemple. Si ces deux principes sont importants, il n'en demeure pas moins que leur coexistence et leur spectre d'application pourrait être éclairci. Selon Marie Bouriche, « à mesure que le monde rétrécit et que l'interdépendance des États devient omniprésente, la souveraineté, confrontée à la nécessité sociale, doit également laisser du terrain à des formes de solidarité visant à établir, et à garantir, l'intérêt général de la communauté internationale »<sup>424</sup>. Une fois le constat clairement posé, il y a un certain nombre de conséquences qu'il faut en tirer. Ainsi « si le principe de l'égalité souveraine est nécessaire à l'ordre juridique international, le principe de solidarité, en assurant un développement équitable et une plus grande sécurité internationale, permet de protéger cet ordre juridique établi, et ne doit donc pas rester dans l'ombre du principe de souveraineté »<sup>425</sup>, la raison étant que « le principe de souveraineté implique des rapports horizontaux entre les États fondés sur le consentement, [tandis que] le principe de solidarité donne au droit international un caractère vertical, autrement dit impératif »<sup>426</sup>. Ce chevauchement entre deux principes disparaît cependant à la lumière du concept de développement durable.

## **B- Le concept de développement durable**

Le développement durable est une autre notion phare en droit international de l'environnement. Il est fréquemment évoqué presque à toutes les conférences internationales sur l'environnement. Nous allons nous pencher sur sa signification et les différentes interprétations qui en sont faites.

---

<sup>424</sup> Marie Bouriche, *Les Instruments de solidarité en droit international public*, Connaissances et Savoirs, 2012, à la p. 615.

<sup>425</sup> *Idem.*

<sup>426</sup> *Idem.*

## 1- La signification du concept de développement durable

Le concept de développement durable a été formulé pour la première fois en 1980 dans un rapport de l'Union internationale pour la conservation de la nature. Il n'échappe à personne que le développement durable est étroitement lié au développement tout court, c'est donc tout d'abord un concept économique. Selon la définition qu'en donnait le Rapport Brundtland dans lequel ce concept a été clairement défini, il se conçoit comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »<sup>427</sup>. En d'autres termes, la croissance économique ne doit pas aller au-delà de ce que la nature est capable de compenser. Dans le cas contraire, un déséquilibre se créerait, ce qui rendrait forcément difficile, voire impossible, le développement en retour. Il s'agit par conséquent de rechercher un équilibre entre le développement et la capacité de la nature à compenser sur du long terme. C'est en cela que la capacité des générations futures entre dans l'équation. D'ailleurs, le concept est de plus en plus remis à l'ordre du jour, notamment avec les marches récentes des jeunes des écoles secondaires et des cégeps qui ont tenu à rappeler aux dirigeants actuels de ne point compromettre leur cadre de vie (la planète terre) et leur capacité à assurer leur avenir.

Nous devons cependant relever que si le concept de développement durable semble bien établi aujourd'hui, c'est parce qu'il a survécu au fil du temps face à bien d'autres options de société. Dans les années 80 par exemple, il y avait deux paradigmes ambiants. C'est ce que Riccardo Petrella qualifie de « paradigme de la société industrielle » (reconverti en « paradigme de la société d'information ») contre « le paradigme du développement durable »<sup>428</sup>. Le premier semblait « avoir pris le dessus sur le paradigme du développement durable, tant d'un point de

---

<sup>427</sup> *Notre avenir à tous, Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, présidée par Madame Gro Harlem Brundtland, Genève, Suisse, 1987, à la p. 40, en ligne : <[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport\\_brundtland.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf)> (vérification finale le 30 juin 2019).*

<sup>428</sup> Petrella Riccardo, « La société post-industrielle : quels avenir nous préparons-nous ? » dans *Quel avenir pour le droit de l'environnement ? : actes du colloque organisé par le CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement - F.U.S.L.) et le CIRT (Centrum interactie recht en technologie - V.U.B.)*, Publications Faculté Saint Louis, 1996, à la p. 463.

vue rhétorique qu'économique et politique, s'imposant comme le régulateur le plus puissant et le mieux accepté des sociétés actuelles dont il façonn[ait] l'avenir »<sup>429</sup>. La raison de ce succès, poursuit cet auteur, c'est que « le paradigme de la société d'information constitue même une forme plus poussée, une amplification du capitalisme » tandis que « le paradigme du développement durable, lui, reposait, du moins à l'origine, sur des concepts, des principes et des objectifs qui impliquaient un développement *différent du paradigme de la société industrielle* ».

Sans trop nous aventurer sur les méandres des explications sur l'historique et la progression de ces deux paradigmes dans le temps, nous en retenons que le développement durable pour s'imposer aujourd'hui comme concept généralement accepté a quand même dû s'imposer comme une nouvelle façon de concevoir les relations internationales. Ces dernières ne devraient plus être vues sous le seul angle de la recherche du profit et de l'enrichissement des États et encore moins la promotion de l'expansion du marché qui, selon la tendance actuelle, est appelé à se réguler uniquement par l'offre et la demande. Il faut dorénavant tenir compte du fait que les ressources sont effectivement épuisables, ce qui au rythme d'une courbe de consommation sans cesse croissante risquerait de mettre en péril la capacité des générations futures à satisfaire leurs besoins. C'est sur ce dernier point que réside tout l'attrait du concept de développement durable. Il est clair qu'il pose de sérieuses interrogations sur nos modes de production et de consommation.

## **2- Les applications du concept de développement durable**

Le concept est généralement la base à partir de laquelle les principes sont formulés. C'est ce qui justifie que la notion de développement durable se retrouve à plusieurs endroits dans l'énoncé des principes de Rio. Elle apparaît notamment aux principes 3 et 4. Aux termes du principe 3 « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs

---

<sup>429</sup> *Ibid.*

au développement et à l'environnement des générations présentes et futures »<sup>430</sup> et selon le principe 4 « pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément »<sup>431</sup>. Après la Conférence de Rio, ce concept a continué d'être repris par la majorité des instruments juridiques en droit international de l'environnement. Le Sommet de Johannesburg de 2002 a été baptisé « Sommet mondial sur le développement durable » parce que le développement était au cœur des préoccupations. Il avait aussi été organisé pour faire le bilan de ce qui a été fait depuis la Conférence de Rio, entre autres la mise en œuvre des principes 3 et 4.

En 2012, lors de la tenue de la plus récente Conférence des Nations Unies sur le développement (Rio+20), le développement durable a été à nouveau réaffirmé comme moteur de l'action internationale en matière économique et sociale. L'accent a cette fois-ci été porté sur le cadre institutionnel et aussi l'économie verte, c'est-à-dire une économie de moins en moins constituée de carbone. Même si les résultats de ces deux dernières rencontres sont critiquables comme nous en avons fait la démonstration précédemment, l'on peut néanmoins souligner la constance de la recherche d'équilibre entre le développement et la préservation de l'environnement. Cet effort se veut transversal à travers toutes les institutions qu'elles soient de compétence nationale ou internationale. D'ailleurs, Michel Prieur reprend cette idée et souligne que « l'approche intégrée de l'environnement, devenue un thème majeur de tous les documents internationaux sur l'environnement, ne peut se réaliser que grâce à des adaptations institutionnelles complexes permettant à l'environnement d'être représenté dans toutes les structures administratives de décision »<sup>432</sup>.

---

<sup>430</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, supra note 5, au principe 3.

<sup>431</sup> *Ibid.*, au principe 4.

<sup>432</sup> Michel Prieur, *Evaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable : étude juridique*, Food & Agriculture Org, 1994, à la p. 2.

L'application concrète de tous ces efforts a abouti à la mise sur pied de la pratique des études d'impact préalables avant tout projet d'envergure sur l'environnement<sup>433</sup>. C'est en définitive « le mélange entre l'objectif de développement durable et l'objectif de prévention qui fera de l'étude d'impact un instrument efficace de protection de l'environnement »<sup>434</sup>.

L'autre application est issue d'un raisonnement logique et cohérent qui tient à l'idée que la préservation de l'environnement au bénéfice des générations futures engendre forcément une responsabilité. Or la responsabilité à son tour nécessite des actions concrètes. C'est ce qui aboutit, en bout de ligne, à l'application du principe « pollueur-payeur », car « notre responsabilité est indéniable envers les générations futures : notre savoir et notre pouvoir placent leur sort dans le champ de notre responsabilité »<sup>435</sup>.

De plus, le concept du développement durable avait été repris par de nombreux accords et conventions adoptés après Rio. En voici quelques exemples : l'*Accord de Paris* reconnaît que « l'action et la riposte face aux changements climatiques et les effets des changements climatiques sont intrinsèquement liés à un accès équitable au développement durable et à l'élimination de la pauvreté ».<sup>436</sup> Cette idée est également reprise dans l'article 2 qui précise que l'objectif de l'Accord « vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté »<sup>437</sup>. Il

---

<sup>433</sup> La nécessité de ces études d'impact est elle-même reconnue dans le principe 17 de la Déclaration de Rio au terme duquel on peut lire : « Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente ». Voir, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, supra note 5, au principe 17.

<sup>434</sup> Michel Prieur, *Evaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable: étude juridique*, supra note 432, à la p. 2.

<sup>435</sup> Olivier Dubigeon, *Mettre en pratique le développement durable : Quels processus pour l'entreprise responsable ?* Pearson Education France, 2005, à la p. 209.

<sup>436</sup> *Accord de Paris*, adopté le 12 décembre 2015, entré en vigueur le 4 novembre 2016; Doc off UNFCCC, 21e sess, annexe, Doc NU FCCC/CP/2015/10/Add.1 (2016) 23 [Accord de Paris], au Préambule, en ligne : <<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/109f.pdf>> (vérification finale le 23 juin 2019).

<sup>437</sup> *Ibid.*, à l'article 2. Voir aussi, Geraud de Lassus St-Genies, « L'Accord de Paris sur le Climat: Quelques éléments de décryptage » (2015) 28 *Revue Québécoise de Droit International* 27-52, à la p. 36.

y a également la *Convention sur la diversité biologique* qui, après avoir fait reposer sur chaque Partie contractante la responsabilité d'établir « un système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique », institue aussi la charge des Parties à promouvoir « un développement durable et écologiquement rationnel dans les zones adjacentes aux zones protégées en vue de renforcer la protection de ces dernières »<sup>438</sup>. Enfin l'on pourrait aussi mentionner le *Protocole de Cartagena* qui montre clairement l'encrage que les questions de croissance économique et de protection de l'environnement ont les uns envers les autres, surtout dans le cas précis des PED. Il précise qu'il faut tenir compte du fait que « de nombreux pays, notamment les pays en développement, disposent de moyens limités pour faire face à la nature et à l'importance des risques, connus et potentiels, que présentent les organismes vivants modifiés, estimant que les accords sur le commerce et l'environnement devraient se soutenir mutuellement en vue de l'avènement d'un développement durable »<sup>439</sup>.

Le développement durable engendre des sous-responsabilités et des façons de faire assez particulières quand il s'agit notamment d'établir et de mettre en œuvre des conventions communes internationales. C'est ce qui est à la base du principe de prévention et de précaution.

### **C- Le principe de précaution**

La précaution est indispensable à la protection de l'environnement. Nous allons déterminer son origine et expliquer ce qu'elle implique avant de montrer comment on l'applique en droit de l'environnement.

---

<sup>438</sup> *Convention sur la diversité biologique*, adoptée à Rio de Janeiro le 5 juin 1992, entrée en vigueur le 29 décembre 1993; 1760 RTNU 79; 31 ILM 818 (1992) à l'article 8 alinéas a et e, en ligne : <<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>> (vérification finale le 23 juin 2019).

<sup>439</sup> *Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique*, adopté à Montréal le 29 janvier 2000, entré en vigueur le 11 septembre 2003, 2226 R.T.N.U. 208, à son Préambule, en ligne : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010832/200703200000/0.451.431.pdf> (vérification finale le 23 juin 2019).

## 1- La précaution, pilier d'une préservation effective de l'environnement

La précaution dont il est question dans ce principe s'apparente légèrement à la définition qu'on lui attribue dans la conception commune. Ainsi, « dans son acception courante, la précaution renvoie à la prudence sans relation avec l'incertitude scientifique. Il ne faut pas voir une opposition entre la prudence et la précaution. Le principe de précaution s'inscrit dans une logique générale de prudence »<sup>440</sup>. Quels que soient les différents sens qu'on lui donne de nos jours, nous devons rappeler qu'il est avant tout d'origine écologique.

Au départ du principe, l'on retrouve l'ensemble des catastrophes écologiques célèbres (l'Amoco Cadiz en 1978, le Bhopal en 1984, l'Exxon Valdez en 1989, etc.) qui ont poussé la communauté internationale à devoir contourner l'argument des incertitudes scientifiques afin de trouver une méthode de prévention de telles catastrophes. L'incertitude scientifique consistait à garder une certaine inertie tant qu'on n'avait pas les preuves scientifiques les plus absolues de la corrélation entre un comportement et le dommage écologique. Appliqué dans le contexte des produits chimiques, ceci reviendrait à ne rien faire tant qu'on ne détient pas la preuve irréfutable de leur impact sur la santé humaine et l'environnement. C'est dans ce contexte que le concept de précaution est né dans le but premier de satisfaire une recherche sans cesse croissante de protection de la planète et des espèces. Autrement dit, « ces catastrophes ont révélé brutalement que le progrès des sciences et des technologies pouvait provoquer des accidents à l'origine de dommages graves et irréversibles pour la planète »<sup>441</sup>. Le principe de précaution se veut donc un ensemble de « mesures qui peuvent être prises en cas d'incertitude scientifique sur les conséquences de certains risques pour l'environnement »<sup>442</sup>.

En fait, le souci d'appliquer la précaution est apparu dans le cadre du droit international, dans une volonté de préserver l'environnement marin. Nous devons tout de même préciser que nombreux sont ceux qui pensent que le principe provient du droit international, mais une

---

<sup>440</sup> Julien Cazala, *Le principe de précaution en droit international*, Anthemis, 2006, à la p. 17.

<sup>441</sup> Philippe Kourilsky et Geneviève Viney, *Le Principe de précaution*, Odile Jacob, 2000, à la p. 267.

<sup>442</sup> Ludovic Highman, « Le principe de précaution : vers une redéfinition des frontières du risque » (2009) 12 *Trinity College Law Review* 97-112, à la p. 97.



minorité de chercheurs pensent quant à eux que le droit interne en est la source. S'il est vrai que ses applications dans le cadre interne sont très intéressantes, il n'en demeure pas moins pertinent qu'il est plus propice dans le cadre de notre analyse d'accentuer le volet international.

D'après les recherches de Julien Cazala, il nous apparaît que les conférences de l'OCDE sur la pollution de la mer du Nord ont joué le rôle de catalyseur dans l'élaboration du concept. Il raconte qu'en 1987 « lors de la première de ces conférences, aucune mention explicite au principe n'apparaît, seule l'action préventive étant envisagée. Néanmoins, dans la traduction allemande de la déclaration ministérielle qu'en avait faite la délégation, ce n'est plus l'approche préventive qui apparaît (*präventive Massnahme*) mais l'approche de précaution (*vorsorge 'Massnahme*) »<sup>443</sup>. C'est exactement cette deuxième traduction que la délégation allemande aurait employée tout au long de la suite des travaux. C'est ce qui fait dire à certains que le concept est né en Allemagne.

Quels que soient les scénarios retenus par les uns et les autres, il demeure que le principe de précaution est aujourd'hui largement accepté et répandu tant dans le droit international que dans le droit interne.

## **2- La concrétisation de la précaution dans le scénario international de protection de l'environnement**

Une fois de plus, la Déclaration de Rio avait consacré le principe de précaution comme un canevas devant diriger toutes les initiatives de protection de l'environnement. On peut en effet lire au Principe 15 ce qui suit : « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».

---

<sup>443</sup> Julien Cazala, *Le principe de précaution en droit international*, supra note 440, à la p. 27.

Il s'est ensuite répandu dans la grande majorité des conventions portant sur la protection de l'environnement qui ont suivi. Cependant son interprétation et son application en droit international ne font pas l'unanimité, ce qui crée de temps en temps des disparités importantes. La raison réside forcément sur la quantification du risque. La définition est parfois différente en fonction de la source considérée. Il faut toutefois également associer la notion et le degré de responsabilité qui y sont associés. L'exemple palpable est celui des « décisions contradictoires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Union européenne sanctionnant respectivement l'interdiction européenne d'importation de bœuf aux hormones et l'opposition de la France à l'importation du bœuf britannique »<sup>444</sup>.

## **D- La concrétisation de ces autres principes dans le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux**

Les deux autres principes et le concept de développement durable que nous venons d'examiner ont eux aussi connu des applications intéressantes dans le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux. Nous allons dans les lignes qui suivent examiner leur introduction, leur place et le rôle qu'ils jouent réellement.

### **1- Les applications de ces autres principes dans le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux**

Le principe de solidarité, ainsi que le concept de développement durable et le principe de précaution ont la particularité d'inciter à l'action en matière environnementale. Il est question de prendre des initiatives, de s'engager à une recherche concrète de solutions. Dans le segment qui suit, nous allons rechercher la réception de ces notions dans chacune des quatre Conventions sur les produits chimiques et les déchets dangereux.

---

<sup>444</sup> Ludovic Highman, « Le principe de précaution: vers une redéfinition des frontières du risque », *supra* note 442, à la p. 99.

## a- Les références du principe de solidarité et de coopération dans le secteur des produits chimiques

Commençons par répondre à la question suivante : y a-t-il des preuves d'une reconnaissance et d'une mise en œuvre du principe de solidarité dans les conventions du secteur des produits chimiques? Au bout d'une relecture minutieuse des textes, nous avons collecté assez d'éléments pour répondre par l'affirmative à cette question.

Le principe de solidarité et de coopération se note de manière assez distincte en ce qui concerne la mise en œuvre des engagements des Parties à la *Convention de Bâle* et également au niveau des attributions du Secrétariat dans le cadre du *Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation*. Sur le premier point, la création des centres régionaux et des centres de coordination témoigne de la volonté d'aider les pays les moins avancés et les PED à parvenir à une mise en œuvre suffisante et efficace de leurs obligations conventionnelles. Cette obligation se lit clairement dans l'article 10 portant essentiellement sur la coopération internationale. Au terme de l'alinéa 3, il énonce que « les Parties utiliseront les moyens appropriés pour coopérer afin d'aider les pays en développement à appliquer les dispositions »<sup>445</sup> de la Convention. L'alinéa 4 va dans le même sens en ajoutant que « compte tenu du besoin des pays en développement, la coopération entre les Parties et les organisations internationales compétentes est encouragée, afin de promouvoir, entre autres, la sensibilisation du public, le développement d'une gestion rationnelle de déchets dangereux et d'autres déchets et l'adoption de nouvelles techniques peu polluantes »<sup>446</sup>. Sur le deuxième point, l'article 25 alinéa 1 (e) du Protocole établit que le Secrétariat « coopère avec les Parties contractantes et avec les organisations et institutions internationales intéressées et compétentes pour fournir les experts et le matériel nécessaires à une aide rapide aux États en cas d'urgence »<sup>447</sup>.

---

<sup>445</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, supra note 17, à l'article 10, alinéa 3.

<sup>446</sup> *Ibid.*, à l'article 10, alinéa 4.

<sup>447</sup> *Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux*, adopté le 10 décembre 1999, non encore entré en vigueur,

La *Convention de Stockholm* fait elle aussi référence indirectement au principe de solidarité en son article 12, alinéa 2 dans lequel elle précise que « les Parties coopèrent pour fournir en temps utile une assistance technique appropriée aux Parties qui sont des pays en développement ou à économie en transition afin de les aider, compte tenu de leurs besoins particuliers, à développer et à renforcer leurs moyens de s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention »<sup>448</sup>. Ainsi, sans expressément utiliser le terme « solidarité », la Convention admet qu'il existe des différences notoires de développement et partant de capacités d'action entre les pays développés et les PED, ce qui se traduit par l'appel à une entraide solidaire.

Dans le cadre de la *Convention de Rotterdam*, il est clair que l'objet même de son adoption relève presque entièrement d'une recherche de solidarité, notamment en informant les autres Parties des caractéristiques chimiques de certains produits chimiques et préparations pesticides dangereuses objet du commerce international. Le transfert d'information est une forme de coopération. Par conséquent, en transférant des informations aux autres Parties, l'on se montre solidaire. La solidarité se voit aussi par cette nécessité reconnue de renforcer les « capacités nationales de gestion des produits chimiques, notamment au moyen de transferts de technologie, d'une aide financière et technique et de la promotion de la coopération entre les Parties »<sup>449</sup>.

Enfin, dans la *Convention de Minamata* sur le mercure, l'on retrouve de manière tout à fait omniprésente cette exhortation à coopérer dans bien des domaines. Il en est de même de la recherche de coopération dans des domaines tels que l'« élaboration de stratégies visant à prévenir le détournement de mercure ou de composés du mercure » ou encore l'« éducation », la « sensibilisation » et « le renforcement des capacités », la « recherche de solutions de remplacement durables sans mercure », l'« assistance technique et financière », la formation de « partenariats » et l'« utilisation des mécanismes d'échange d'informations existants »<sup>450</sup>.

---

en ligne : <[https://treaties.un.org/doc/Treaties/1999/12/19991210%2012-52%20PM/Ch\\_XXVII\\_03\\_bp.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1999/12/19991210%2012-52%20PM/Ch_XXVII_03_bp.pdf)> (vérification finale le 23 juin 2019).

<sup>448</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, supra note 36, à l'article 12, alinéa 2.

<sup>449</sup> *Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international*, supra note 40, au Préambule.

<sup>450</sup> *Convention de Minamata sur le mercure*, supra note 38, à l'article 7, alinéa 4 (a à f).

L'invitation à se montrer solidaire par le biais de la coopération est dorénavant apparente dans la plupart des conventions comme l'est également le concept de développement durable.

### **b- Le concept de développement durable dans les Conventions sur les produits chimiques et les déchets dangereux**

Le concept de développement durable étant une notion largement propulsée par la Conférence de Rio de 1992, il est quelque peu normal de ne pas textuellement la retrouver dans la Convention de Bâle, qui, elle, date d'avant Rio. Mais en analysant le texte dans son esprit, l'on est tenté de croire que toute résolution des questions environnementales participe d'une façon ou d'une autre à la réalisation du développement durable tel que conçu et défini par la Commission Brundtland. D'ailleurs les réflexions préalables avaient déjà commencé à la Conférence de Stockholm de 1972 et s'étaient poursuivies à la Conférence de Nairobi de 1982. Cette dernière fut malheureusement moins porteuse de succès, à cause du contexte de guerre froide qui battait son plein. Toutefois, l'organisation de ces conférences sur une base décennale a pour objectif premier de promouvoir le développement durable.

Toutefois, elle est bien présente dans la *Convention de Stockholm*, notamment dans sa partie portant sur les stratégies de mise en œuvre. L'article 7, alinéa 3 déclare : « Les Parties s'efforcent d'utiliser et, si nécessaire, de mettre en place des moyens d'intégration des plans nationaux de mise en œuvre pour les polluants organiques persistants dans leurs stratégies de développement durable »<sup>451</sup>.

Le développement durable apparaît également au Préambule de la *Convention de Rotterdam* qui reconnaît que « les politiques commerciales et environnementales devraient être complémentaires afin d'assurer l'avènement d'un développement durable »<sup>452</sup>. La *Convention*

---

<sup>451</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, supra note 36, à l'article 7, alinéa 3.

<sup>452</sup> *Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international*, supra note 40, au Préambule.

de Minamata de son côté, reconnaît explicitement les « principes de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement »<sup>453</sup> ce qui inclut le développement durable tel qu'exprimé dans les principes 3 à 5 de la Déclaration de Rio.

### **c- Le principe de précaution dans les Conventions sur les produits chimiques**

Il n'est pas expressément contenu dans la *Convention de Bâle* pour les mêmes raisons que celles évoquées pour le concept de développement durable dont nous avons parlé plus haut. Toutefois, conscient du risque environnemental croissant, et surtout de la préoccupation populaire sur la question des déchets dangereux, la *Convention de Bâle*, sans utiliser expressément le terme « précaution » a cru avantageux d'évoquer des mesures de « prudence » (une composante essentielle de la définition de la précaution) pour éliminer les risques que pourrait poser le transfert international des déchets. Dans ce sens, elle énonce au préambule que « les mouvements transfrontières de ces déchets de l'État de leur production vers tout autre État ne devraient être autorisés que lorsqu'ils sont réalisés dans des conditions ne présentant aucun danger pour la santé humaine et l'environnement »<sup>454</sup>. De plus, l'affirmation par laquelle la *Convention de Bâle* déclare que « la communauté internationale est de plus en plus préoccupée par la nécessité de contrôler rigoureusement les mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets »<sup>455</sup> est analysée comme une référence indirecte au principe de précaution. C'est notamment le point de vue de Sabrina Urbinati qui estime qu'« on pourrait penser que les négociateurs ont voulu faire référence au principe de précaution, en donnant la possibilité à un État, préoccupé au sujet de la façon dont un autre État Partie s'acquitte de ses obligations, de soulever la question devant le Comité de contrôle et de suivi »<sup>456</sup>.

---

<sup>453</sup> *Convention de Minamata sur le mercure*, supra note 38, à son Préambule.

<sup>454</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, supra note 17, au Préambule.

<sup>455</sup> *Ibid.*

<sup>456</sup> Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, Giuffrè Editore, 2008, à la p. 76.

La précaution est davantage consignée de façon explicite dans les autres instruments juridiques de ce secteur du droit. Dans la *Convention de Stockholm*, elle est visible dès le Préambule où les Parties déclarent être « animées par un souci de précaution »<sup>457</sup> ainsi que dans l'article premier portant sur les objectifs. Il énonce sans équivoque : « Compte tenu de l'approche de précaution énoncée dans le principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, l'objectif de la présente Convention est de protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants »<sup>458</sup>. Le souci affiché et réaffirmé d'instaurer la précaution se note également dans le descriptif de la méthode « précautionneuse » avec laquelle le Secrétariat doit opérer lors de l'inscription de nouveaux produits<sup>459</sup>. La précaution et la prévention sont également prises en compte dans la détermination des « meilleures techniques disponibles » telles que spécifiées à l'Annexe C. Ces dernières doivent prendre en considération « les coûts et avantages probables de la mesure envisagée et les considérations de précaution et de prévention »<sup>460</sup>.

De son côté le texte de la *Convention de Rotterdam* est rempli des précautions à prendre pour assurer le commerce sans danger des produits chimiques et des préparations pesticides dangereuses. À y regarder de très près, l'objectif principal de cette Convention repose sur un souci de prévention. Tel est également le cas pour la *Convention de Minamata* dont l'objectif est de « protéger la santé humaine et l'environnement contre les émissions et rejets anthropiques de mercure et de composés du mercure »<sup>461</sup>, en d'autres termes elle vise à promouvoir la prévention contre les effets néfastes d'une mauvaise utilisation du mercure et de ses composés.

L'acceptation et la mise en application de ces quelques principes issus de Rio engendrent sans aucun doute des implications financières importantes.

---

<sup>457</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, *supra* note 36, au Préambule.

<sup>458</sup> *Ibid.*, à l'article premier.

<sup>459</sup> L'article 8, alinéa 9 de la Convention dit en effet que « la Conférence des Parties, tenant dûment compte des recommandations du Comité, y compris toute incertitude scientifique, décide, de manière précautionneuse, d'inscrire ou non la substance chimique aux annexes A, B et/ou C, en spécifiant les mesures de réglementation de cette substance ». Voir *Ibid.*, à l'article 8, alinéa 9.

<sup>460</sup> *Ibid.*, à l'Annexe C.

<sup>461</sup> *Convention de Minamata sur le mercure*, *supra* note 38, à l'article premier.

## 2- Les implications financières résultant de l'application de ces autres principes

La préoccupation qu'il nous faut évacuer à la fin de cette analyse est celle de savoir s'il y a des implications financières entourant la reconnaissance et la mise en œuvre du concept et des principes que nous venons d'examiner.

S'agissant du principe de solidarité, son articulation dans la plupart des Conventions commence généralement par la reconnaissance qu'il existe un déséquilibre entre les moyens de mise en œuvre de leurs engagements conventionnels par les pays les moins avancés. De ce constat s'établit souvent la nécessité d'une aide aux PED de la part des pays les plus nantis. L'un des points du préambule de la *Convention de Stockholm* est assez précis sur cette idée. Il se lit comme suit : « Tenant compte de la situation et des besoins particuliers des pays en développement, notamment les moins avancés parmi eux, et des pays à économie en transition, en particulier de la nécessité de renforcer leurs moyens nationaux de gestion des substances chimiques, grâce notamment au transfert de technologie, à la fourniture d'une aide financière et technique et à la promotion de la coopération entre les Parties... »<sup>462</sup>. Il pose sans équivoque le lien entre l'application du principe de solidarité et les répercussions financières qui en résultent. C'est ce qui se traduit concrètement par l'établissement des centres et sous-centres régionaux et aussi par « des activités appropriées de recherche-développement, de surveillance et de coopération concernant les polluants organiques persistants et, le cas échéant, les solutions de remplacement »<sup>463</sup>.

Bien plus, nous devons aussi souligner que de façon générale, la capacité d'avancement des PED est proportionnelle à l'aide financière qui leur est accordée. C'est du moins ce qui est clairement mentionné à l'article 13, alinéa 4 de la *Convention de Stockholm* qui déclare que « la mesure dans laquelle les pays en développement Parties s'acquitteront effectivement de leurs engagements au titre de la Convention dépendra de la mesure dans laquelle les pays développés

---

<sup>462</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, supra note 36, au Préambule.

<sup>463</sup> *Ibid.*, à l'article 11, alinéa 1.



Parties s'acquitteront effectivement de leurs engagements au titre de la Convention en ce qui concerne les ressources financières, l'assistance technique et le transfert de technologie. Il sera pleinement tenu compte du fait qu'un développement économique et social durable et l'élimination de la pauvreté sont, pour les pays en développement Parties, la priorité absolue, compte dûment tenu de la nécessité de protéger la santé humaine et l'environnement »<sup>464</sup>.

En revanche, s'il est solidement établi que la mise en œuvre des obligations conventionnelles des PED est fortement conditionnée par l'aide internationale, la *Convention de Minamata* semble marquer un revirement en faisant peser cette responsabilité sur la capacité de ces États à mettre en œuvre la Convention par leurs propres efforts d'abord. En effet l'article 13, alinéa 1 dit que « chaque Partie s'engage à fournir, dans la mesure de ses moyens et conformément à ses politiques, priorités, plans et programmes nationaux, des ressources pour les activités nationales prévues aux fins de la mise en œuvre de la présente Convention »<sup>465</sup>, mais aussi que « l'efficacité globale de la mise en œuvre de la [...] Convention par les Parties qui sont des pays en développement sera liée à la mise en œuvre effective »<sup>466</sup> de l'alinéa 1 ci-dessus.

## **Conclusion du chapitre 2**

Notre immersion dans l'analyse des principes qui pavent les actions environnementales nous a principalement conduit à étudier le PRCMD. Cette analyse est ciblée, car c'est le principe le plus discuté à chaque occasion de négociation d'une nouvelle convention environnementale. Sa particularité est de ramener sur la table de discussion la question du financement et aussi celle de la responsabilité de la dégradation de l'environnement. Il s'ensuit que ce débat n'est pas encore clos. Pour le moment, les positions des deux principales parties (les PED et les pays riches) semblent assez tranchées. Les premiers pensent que les seconds doivent fournir l'essentiel du financement nécessaire pour les aider à tenir leurs engagements en matière de protection de l'environnement, d'autant plus que ceux-ci ont profité de l'absence de règles et se

---

<sup>464</sup> *Ibid.*, à l'article 13, alinéa 4.

<sup>465</sup> *Convention de Minamata sur le mercure*, *supra* note 38, à l'article 13, alinéa 1.

<sup>466</sup> *Ibid.*, à l'article 13, alinéa 2.

sont développés, pour la plupart au détriment de l'environnement. Les seconds continuent d'arguer du fait que le PRCMD ne confère en aucun cas un droit au financement aux PED.

En tout état de cause il est raisonnable d'arriver à la conclusion que les capacités d'action environnementale sont différentes selon qu'on est un PED ou un pays développé. En revanche ces différences ont une portée moindre face à la dégradation de l'environnement. De ce constat il s'ensuit que pour maintenir une qualité de vie acceptable tant pour les générations présentes que pour celles à venir, il va falloir fortement coopérer et mettre en berne dans une certaine mesure la recherche d'hégémonie de chaque nation. L'image qui nous vient en tête est celle de la réaction du riche et du pauvre vivant dans la même localité face à la dégradation du parc public où vont jouer leurs enfants. Devant l'éventualité de perte de ce bien commun, il nous semble raisonnable de penser que les deux familles vont mettre de côté leur statut et rang social pour coordonner leurs efforts et agir pour sauver le parc. La situation de la planète est comparable à celle de ce parc et devrait générer des réactions semblables à celles de ces deux familles. Pour maintenir les écosystèmes terrestres actuels, il nous paraît indispensable de renforcer le niveau de coopération actuel d'où l'appel à plus de solidarité et de prévention pour réaliser le développement durable comme s'attèlent à l'exprimer les principes que nous avons exposés.

L'autre aspect de la question résulte directement des éléments nécessaires pour la réalisation du développement durable. Le Principe 5 de la Déclaration de Rio l'énonce fort bien lorsqu'il déclare : « Tous les États et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde »<sup>467</sup>. Depuis 1992, et l'avènement du développement durable dans la sphère du droit, la lutte contre la pauvreté est plus que jamais au cœur des préoccupations. Cette dernière en constitue l'un des éléments essentiels.

---

<sup>467</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, supra note 5, au Principe 5.

S'il est vrai que c'est chaque pays qui fixe ses objectifs et ses priorités dans le sens de l'atteinte des objectifs du développement durable, il nous semble important de relever à la suite de l'étude de l'OCDE que « la formulation d'une stratégie de développement durable n'implique pas forcément la mise en place de nouveaux plans ou de nouvelles institutions »,<sup>468</sup> car, dans un grand nombre de cas, « les structures de planification stratégique existantes fournissent une bonne base à partir de laquelle œuvrer au développement durable. Les stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP), en particulier, offrent aux pays qui en sont dotés des moyens importants de s'orienter vers un développement durable »<sup>469</sup>.

Il existe bien d'autres principes de droit de l'environnement importants. Leur énonciation à Rio va également dans le sens de trouver une coordination ou mieux un équilibre entre l'être humain et son environnement. Par souci de précision et de concision, nous ne pouvons pas les étudier en totalité dans le cadre de cette recherche. Cependant, le point d'achoppement tourne inévitablement autour des questions de financement de façon tout à fait récurrente. En observant attentivement les négociations en vue d'une nouvelle convention environnementale, on se rend vite compte que la question du choix du mode de financement est presque systématiquement le point qui fait couler beaucoup d'encre et qui retarde l'adoption. C'est la raison pour laquelle nous nous proposons dans la partie suivante de revenir sur ces difficultés ainsi que sur les tentatives de restructuration qui ont eu lieu dans le secteur des produits chimiques et des déchets dangereux.

---

<sup>468</sup> OCDE, *Œuvrer ensemble pour un développement durable*, OECD Publishing, 2002, à la p. 74.

<sup>469</sup> *Ibid.*

## Deuxième Partie

### **La difficulté chronique du financement des instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement : la restructuration dans le secteur des déchets et des substances chimiques annonce-t-elle une ère nouvelle?**

La protection de l'environnement mondial est essentiellement financée par les contributions volontaires des États dans un fonds. Le Fonds pour l'environnement mondial est le point de chute le plus important, car il est orienté vers le financement des plus grands secteurs de l'environnement. De temps en temps des rappels sont faits aux États lors des grandes rencontres internationales de rendre constantes et prévisibles leurs contributions. Cela a été le cas depuis la première réunion ministérielle, tenue à Malmö, en Suède, du 29 au 31 mai 2000. Ces réunions qui ont pour but de rassembler les ministres de l'ensemble des pays du monde afin d'examiner les grands problèmes de l'environnement, avaient dès le départ pointé du doigt la question du financement comme devant être résolues dans le cadre du PNUE. L'un des points se lit comme suit: « *it was agreed that UNEP should be further strengthened and should play a leading role in promoting a holistic approach to environmental issues, inter alia, within the United Nations system. UNEP's financial resources should be increased and their flow made more predictable* »<sup>470</sup>.

---

<sup>470</sup> *Report of the Governing Council, Sixth special session, General Assembly, Official Records, Fifty-fifth session, Supplement No 25 (A/55/25) adopté le 29-31 May 2000, à la p. 7, en ligne, <<https://www.un.org/documents/ga/docs/55/a5525.pdf>> (vérification finale le 23 juin 2019).*

L'autre aspect important à souligner, c'est le cahier de charge de ce mode de financement. Au regard des multiples aspects qui avaient été inclus dans le Plan stratégique de Bali en 2004, on peut facilement remarquer la multiplicité des domaines d'intervention<sup>471</sup>. Les problèmes rencontrés dans ce modèle s'apparentent beaucoup à ceux du modèle proposé par le FEM.

Le financement est sans aucun doute l'un des points les plus importants des négociations environnementales internationales. Il ressemble d'une part à une contrepartie d'un engagement de la part des PED et d'autre part à un levier pour les pays riches. Les questions d'environnement s'apparentent de façon imagée à un carré dans lequel chacune des parties détient deux segments, à la fois un intérêt et une obligation. D'un côté, il y a les PED qui réclament un droit au développement, car tout peuple aspire à l'amélioration de ses conditions de vie et à la croissance économique. De ce fait, le modèle de développement qu'a utilisé la quasi-majorité des pays riches est basé sur l'exploitation parfois démesurée des ressources naturelles qui elles, sont épuisables, engendrant par la même voie des déséquilibres importants, à l'exemple du dérèglement climatique. C'est ce modèle que tendent à adopter les PED. Or, en additionnant la pollution qui en résulte aux effets déjà importants laissés comme une trainée de fumée au

---

<sup>471</sup> Au fil des rencontres internationales, il est apparu de plus en plus évident qu'il fallait apporter un appui technologique et renforcer les capacités des PED. Cette nécessité a été consignée par la Résolution 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972, la Résolution 3436 (XXX) du 9 décembre 1975, *Action 21* adopté à la suite du Sommet de Rio ainsi que par le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable. C'est donc pour transformer ces constats en réalité concrète que la Décision SS.VII/1 du Conseil d'administration du PNUE en date du 15 février 2002 avait initié la préparation du Plan de Bali. Ce dernier comporte entre autres les objectifs suivants : renforcer les capacités des PED afin de leur permettre de suivre le programme; leur apporter un appui technologique et un renforcement de leurs capacités, leur permettant ainsi de participer aux négociations des accords mondiaux sur l'environnement; privilégier en tout temps la transparence et la responsabilisation ; promouvoir l'égalité des sexes et la participation des femmes dans la prise des décisions environnementales; favoriser le développement des partenariats public/privé ; augmenter la contribution du PNUE en termes de renforcement des capacités et d'appui technologique en faveur des pays en développement ; accentuer la coopération entre le PNUE et les autres secrétariats des accords mondiaux sur l'environnement, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds pour l'environnement mondial, les donateurs bilatéraux, les autres organismes des Nations Unies, les organisations régionales ou internationales, les institutions financières internationales et la société civile, le secteur privé et les universités.

Voir, Conseil d'administration du PNUE, *Gouvernance internationale en matière d'environnement: Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités*, UNEP/GC.23/6/Add.1 du 23 décembre 2004 aux pp 2-3, en ligne : <[https://digitallibrary.un.org/record/541711/files/UNEP\\_GC\\_23\\_6\\_Add-1-FR.pdf?version=1](https://digitallibrary.un.org/record/541711/files/UNEP_GC_23_6_Add-1-FR.pdf?version=1)> (vérification finale le 23 juin 2019). Voir aussi, Philippe Le Prestre, « La gouvernance internationale de l'environnement : une réforme évasive » (2008) 39:2 *Études internationales* 255-275, à la p. 259.

passage d'un avion par la recherche du développement pendant des siècles par les pays occidentaux, on compose en conséquence un cocktail qui met en péril la planète et la vie qu'elle abrite. D'où la nécessité de ne pas adopter le même modèle. Pour ce faire, les PED acceptent le « *deal* », c'est-à-dire ne pas emprunter le même mode de développement, ce qui n'est pas forcément leur priorité, mais ils veulent bien le faire en compensation d'une aide financière conséquente et suffisante. C'est ce que certaines Conventions environnementales consacrent sous les expressions « coûts additionnels » ou « surcoûts ». Nous allons y revenir un peu plus loin. Toutefois, si dès Rio en 1992 tous semblaient d'accord qu'il fallait du financement pour parer aux dépenses supplémentaires des PED, la question de leur gestion semble n'avoir pas été suffisamment étayée<sup>472</sup>.

De l'autre côté, les pays développés tiennent dans une main, la garantie que les PED ne mettront pas en péril ce qui reste de l'équilibre environnemental, car une partie importante des ressources primaires nécessaires à l'équilibre de la planète s'y retrouve (la forêt équatoriale, la forêt amazonienne, la faune, la flore, les ressources du sous-sol, etc.). En renonçant à une surexploitation de ces ressources, les PED accordent donc une garantie de stabilité de l'environnement, ou du moins, une non-participation à l'aggravation de la situation en cours. Mais dans l'autre main, les pays occidentaux détiennent l'essentiel des financements indispensables pour aider les PED à assumer les surcoûts découlant de leurs engagements. C'est cela le carré dans lequel toute l'humanité se retrouve embrigadée. C'est la raison pour laquelle ce « *deal* » revêt une importance capitale.

Toutefois, la protection de l'environnement en soi est une notion très vaste. C'est ce que démontrent l'ensemble des accords mondiaux sur l'environnement. Il y en a beaucoup. C'est la preuve que les questions environnementales sont compartimentées entre plusieurs secteurs : la gestion des produits chimiques, les changements climatiques, la protection de la couche d'ozone, les cours d'eau transfrontières, la mer, la désertification, la biodiversité, etc. En suivant cette fragmentation, on s'aperçoit également que les modes de financement sont différents.

---

<sup>472</sup> Andrew Jordan et Jacob Werksman, « Additional Funds, Incremental Costs and the Global Environment » (1994) 3:2-3 *Review of European Community & International Environmental Law* 81-87, à la p. 81 [Notre traduction].

Chaque Convention ou Accord vient avec son modèle de financement. En comparant leur efficacité, du moins du point de vue des contributions et des réalisations, on se rend compte bien vite qu'il y a des secteurs qui se portent bien tandis que d'autres laissent à désirer. Le meilleur exemple de réussite demeure le modèle du *Protocole de Montréal*. Or, ailleurs, certaines Conventions disposent de mécanisme de financement qui, bien que n'ayant pas des résultats à couper le souffle comme ceux du *Protocole de Montréal*, réussissent relativement bien à produire les résultats escomptés.

Dans cette partie, nous souhaitons étudier de manière plus globale les difficultés de financement qui entourent la plupart des Conventions environnementales. Cette approche a un lien étroit avec notre hypothèse de recherche qui, nous le rappelons, porte sur l'analyse de la structuration du droit international relatif aux produits chimiques et aux déchets dangereux. Ceci passe nécessairement par l'étude tant de l'interprétation qui est donnée à certains principes du droit international de l'environnement que du choix des mécanismes de financement et les impacts que cette combinaison engendre sur l'aide financière et l'assistance technique accordée aux PED.

Nous allons démontrer que les difficultés de financement rencontrées dans la gestion des produits chimiques pourraient certainement être mieux appréhendées par d'autres combinaisons de financement. Il ne serait donc pas inutile de regarder ce qui se fait ailleurs pour proposer des solutions viables. C'est la raison de notre intrusion au cœur des systèmes de financement qui ont littéralement donné lieu à des prouesses du point de vue des résultats. Parfois, il s'agit de systèmes complètement différents de celui qui nous intéresse, mais quelques fois, il est question d'une restructuration du système existant auquel on a greffé de nouveaux paramètres importants. Ce sont quelquefois ces ajustements qui viennent changer toute la donne. Nous allons analyser et réfléchir sur les propositions énoncées.

De plus, dans le secteur des produits chimiques et des déchets, une restructuration a été engagée depuis quelque temps. Il sera donc impérieux de l'examiner aussi et surtout de voir si elle est bien ficelée au point de pouvoir conduire à des résultats intéressants. Nous proposons de commencer avec un chapitre 3 consacré à la compréhension du système de financement tel qu'opéré dans les instruments internationaux relatifs à la protection de l'environnement avant

de nous appesantir sur les suggestions que peuvent apporter les synergies et les exemples pertinents dans la recherche d'un meilleur financement dans les Conventions sur les produits chimiques et les déchets dangereux au chapitre 4.



## Chapitre 3

### **Le financement dans les instruments juridiques internationaux relatifs à la protection de l'environnement**

Chaque Convention environnementale internationale possède des indications sur son mode de financement. C'est le cas notamment en raison des différences de développement entre les Parties en présence. D'ailleurs les instruments financiers retenus font souvent l'objet des débats houleux lors des négociations. Mais en ce qui concerne le financement, force est de constater qu'il existe plusieurs formules possibles. Chaque mécanisme de financement présente ses avantages et ses inconvénients en fonction de la partie concernée ou alors plus objectivement en fonction du pourcentage d'atteinte des objectifs prévus.

La question qui se pose avec acuité dans le domaine des produits chimiques est celle de l'examen de l'efficacité des modes de financement. Pour y répondre, il faudra notamment commencer par identifier les mécanismes de financement, puis examiner les raisons profondes qui ont conduit au choix de ces derniers à l'exclusion des autres. C'est ce qui nous amènera à un court exercice comparatif entre les mécanismes disponibles.

De plus, il y a également la question de l'implication des banques dans le financement des initiatives environnementales qui se pose de plus en plus comme faisant partie de la solution. Doit-on intégrer les banques comme une partie de l'équation du financement environnemental ? Certains répondent sans hésiter par l'affirmative à cette question. D'autres sont dubitatifs, notamment en raison de leur caractère privé (donc tourné vers le profit). La question mérite d'être débattue dans notre contexte aussi. Dans ce chapitre, nous examinerons les mécanismes de financement retenus par les Conventions du secteur des produits chimiques et des déchets (section 1), avant d'exposer également les particularités des autres mécanismes disponibles (section 2).

## **Section 1 Les mécanismes de financement retenus pour les Conventions relatives aux produits chimiques et déchets dangereux, entre manque d'harmonie et recherche d'efficacité**

L'idée d'entamer des négociations internationales sur la question du mercure a commencé au sein du Conseil d'administration du Forum ministériel mondial sur l'environnement lorsque ce dernier demanda au Directeur exécutif du PNUE de « convoquer une réunion d'un comité de négociation intergouvernemental ayant pour mandat d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure, qui commencerait ses travaux en 2010, dans le but de les achever avant la vingt-septième session ordinaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement en 2013 »<sup>473</sup>. À partir de là, un Comité des négociations a été effectivement nommé pour accompagner et coordonner les négociations entre les Parties. Au moment de la détermination du mécanisme de financement, ces dernières s'étaient mises d'accord pour retenir soit le Fonds pour l'environnement mondial, soit un Fonds multilatéral à la manière du Fonds multilatéral pour le *Protocole de Montréal*, soit enfin un modèle hybride combinant ces deux formules<sup>474</sup>. Le projet d'éléments qui leur avait été présenté pour donner suite à leur demande fournissait pourtant un éventail plus large de possibilités<sup>475</sup>.

Ce schéma n'est pas le seul apanage de la *Convention sur le mercure*. Pour les trois autres, on avait également commencé par proposer plusieurs formules de financement, avant de finalement en retenir une. Comme pour la *Convention de Minamata*, les deux formules qui polarisent

---

<sup>473</sup> PNUE, *Décision 25/5 : Gestion des produits chimiques, y compris le mercure*, CA-25/FMME (A64/25), PNUE, février 2009, à la p. 23, en ligne, <https://web.unep.org/globalmercurypartnership/governing-council-decision-255-mandates> (dernière vérification 30 juin 2019).

<sup>474</sup> Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure, *Projet d'éléments d'une approche complète et appropriée de l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure*, UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/3, 6 octobre 2010, à la p. 16, en ligne, [http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc2/french/INC2\\_3\\_f.pdf](http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc2/french/INC2_3_f.pdf) (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>475</sup> En effet, au point 15 du projet d'éléments, on peut lire ce qui suit : « le mécanisme peut comprendre un ou plusieurs fonds et peut être géré par un ou plusieurs organismes, y compris parmi les organismes internationaux existants, selon ce que décide la Conférence des Parties. Le mécanisme peut aussi comprendre d'autres organismes fournissant une assistance financière et technique multilatérale, régionale et bilatérale. Les contributions provenant d'autres sources, notamment le secteur privé, sont encouragées ». *Ibid.*, à la p. 17.

vraiment les débats sont le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds multilatéral (FM) retenu pour le *Protocole de Montréal*.

## **A- La détermination du choix entre le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds multilatéral**

Une fois que les Parties aux négociations s'étaient accordées pour choisir entre les modèles de financement évoqués ci-dessus, il ne restait plus qu'à tenir compte des caractéristiques de chaque mécanisme. Nous allons dans cette partie examiner les points particuliers des modèles proposés, car cet exercice nous permettra de comprendre les raisons profondes pour lesquelles les PED ont insisté sur un financement à l'image de celui du *Protocole de Montréal*, tandis que les pays riches s'accrochaient *mordicus* sur le Fonds pour l'environnement mondial. Cet exercice n'est pas du tout dénué d'intérêt, car au fond, nous discutons de l'efficacité du financement dans le régime des produits chimiques. Ces deux modes de financement s'avèrent toutefois fondamentalement différents quant à leur nature, leur fonctionnement et les résultats produits au fil du temps.

### **1- FEM ou FM : quels critères de choix lors des négociations des conventions sur les produits chimiques et des déchets dangereux ?**

À proprement parler, le FEM est un mécanisme de financement couramment retenu pour les Accords mondiaux sur l'environnement. En revanche, le FM pour le *Protocole de Montréal* est relativement récent, mais très novateur, ce qui explique ses résultats remarquables. Nous nous penchons sur leurs particularités dans les développements qui suivent.

#### **a- Le FEM comme outil de financement général de l'environnement**

Pour analyser l'action du FEM, il convient de comprendre la nature de son fonctionnement et son mode de financement.

## ➤ L'action du FEM

À l'aube de la *Conférence de Rio* sur l'environnement, des préoccupations d'un genre nouveau se faisaient de plus en plus sentir quant à ce sujet. Après réflexion, des propositions avaient été émises relativement à la création institutionnelle et aussi à la recherche d'un organe de financement au sein de la Banque mondiale. Nourris par les recommandations du *Rapport Brundtland*, un intérêt plus accru avait été porté vers la Banque Mondiale. Le *Rapport Brundtland* expliquait notamment que « la Banque mondiale, le FMI et les banques régionales de développement méritent aussi qu'on leur prête une attention particulière en raison de la grande influence qu'elles exercent sur le développement économique dans l'ensemble du monde. [Et aussi qu'] il existe un besoin urgent de financement plus abondant, consenti à des conditions particulièrement avantageuses ou normales par le truchement des agences multilatérales. Le rôle de la Banque mondiale est particulièrement important à cet égard puisqu'elle est la plus grande source de prêts pour le développement et qu'elle donne le ton par sa politique, exerçant une grande influence tant sur les pays en développement que sur les bailleurs de fonds »<sup>476</sup>.

Le FEM, encore dénommé en anglais « *Global Environment Facility* » a été créé en octobre 1991 au sein de la Banque mondiale en tant que projet pilote pour la durée de trois ans<sup>477</sup>. Quatre principaux domaines d'intervention avaient été ciblés comme prioritaires pour la protection de l'environnement. Il s'agissait entre autres du réchauffement climatique, la protection de la

---

<sup>476</sup> Nations Unies Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, 2e Édition, Éditions du Fleuve ; Publications du Québec, Montréal, Québec, 1989, à la p. 405.

<sup>477</sup> Au moment de la création du FEM par la Résolution 91-5 du Conseil d'administration de la Banque mondiale, c'est en définitive deux institutions qui avaient vu le jour, à savoir : le Fonds d'affectation spéciale pour l'environnement mondial et le Fonds sur l'ozone, conçu pour intervenir dans le cadre du Protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Les Parties avaient accepté ce fonds multilatéral provisoire lors de leur réunion tenue à Londres en 1990. L'année suivante, la Banque Mondiale, le PNUD et le PNUE se joignirent à l'effort de mise en route de ce nouveau fonds. Finalement, en 1991, un accord fut conclu entre la Banque mondiale et le Comité exécutif du *Protocole de Montréal* pour « intégrer les ressources provenant du fonds multilatéral provisoire au fonds fiduciaire de l'ozone ». Voir, Jeanine Gama Sa, « Le Trust : de la protection patrimoniale au Moyen âge à la protection internationale de l'environnement au XXIe siècle » (2008) 21:1 *Revue québécoise de droit international* 97-148, à la p. 140.

diversité biologique, la protection des eaux internationales et la protection de la couche d'ozone<sup>478</sup>. À ces trois domaines s'ajoute la dégradation des terres quand elle est en lien avec la perte de la biodiversité ou le changement climatique. C'est aussi un organisme de financement indépendant créé dans le but d'aider au financement d'un certain nombre de projets dans les PED<sup>479</sup>.

Le FEM est une institution qui a formé un grand réseau connectant entre autres, les gouvernements, les secrétariats des conventions environnementales, les organisations internationales, la société civile, les grandes associations internationales à but non lucratif et les petites associations communautaires pour la réalisation des projets environnementaux. Selon les dires de son ancienne Présidente et Directrice générale, Madame Monique Barbut (2006-2012)<sup>480</sup>, « depuis 1991, le FEM a appuyé plus de 2700 projets au titre de ses domaines d'intervention et des activités plurisectorielles » et depuis 1992, « plus de 13000 projets dans le cadre du Programme de micro financement, en accordant des aides directes aux communautés locales, notamment aux peuples autochtones »<sup>481</sup>. Le nombre de projets financés dans le cadre de ses six grands domaines d'intervention s'élevait à plus de 1500 en 2010<sup>482</sup>.

Le FEM est un organisme de financement des projets de diverses natures et envergures. L'administration des projets financés par le FEM est assurée par les organismes suivants : le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme des Nations

---

<sup>478</sup> Laurence Boisson de Chazournes, « Le Fonds sur l'environnement mondial, recherche et conquête de son identité » (1995) 41 : 1 *Annuaire français de droit international* 612-632, à la p. 616.

<sup>479</sup> Nations Unies, « 60 Réalisations de l'ONU qui ont changé le monde », (date non indiquée), en ligne : <http://www.un.org/french/un60/60ways/environment.shtml> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>480</sup> Madame Monique Barbut a occupé les fonctions de Directrice du FEM de 2006 à 2012 et a été remplacée le 7 juin 2012 par Mme Naoko Ishii, haute fonctionnaire du ministère japonais des Finances, sur décision du Conseil du FEM. Voir Global Environment Facility, « Mme Naoko Ishii prend poste comme directrice générale et présidente du FEM » Global Environment Facility, 2017, en ligne, <https://www.thegef.org/news/mme-naoko-ishii-prend-poste-comme-directrice-g%C3%A9n%C3%A9rale-et-pr%C3%A9sidente-du-fem> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>481</sup> Fonds pour l'environnement mondial, *Le FEM de A à Z : un guide à l'intention des organisations de la société civile*, Global Environment Facility, 2011, à la p. 3.

<sup>482</sup> Global Environment Facility, *Le FEM et les organisations de la société civile : un partenariat stratégique*, Global Environment Facility, 2010, à la p. 11.

Unies pour l'environnement (PNUE), la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BAsD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque interaméricaine de développement (BID) et le Fonds international de développement agricole (FIDA)<sup>483</sup>.

### ➤ Le financement du FEM

Au moment de rechercher un organe international de financement pour l'environnement, plusieurs propositions avaient été faites. Par exemple, lors du *Sommet des Non-alignés* de 1989, le Premier ministre de l'Inde avait proposé la création d'un « Fonds vert »<sup>484</sup>; le World Resources avait suggéré la création d'un fonds pour l'environnement global dont le but serait de couvrir les dépenses des pays pauvres dans la réalisation des objectifs environnementaux<sup>485</sup>; la technique de l'échange de la dette contre la protection de l'environnement avait également été évoquée par bon nombre d'organisations non gouvernementales<sup>486</sup>, parce qu'il est clair que les pays pauvres où se trouvent les ressources naturelles sont pour la plupart débiteurs d'une dette colossale, ce qui constitue, à n'en point douter, une limite constante sur leur capacité à protéger l'environnement. Le concept dette contre nature consistait dans sa formulation à « convertir une partie de la dette d'un pays endetté en financement affecté à la conservation de la

---

<sup>483</sup> Global Environment Facility, *Rapport du FEM à la neuvième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique*, Global Environment Facility, 2008, à la p. 7, en ligne : <<https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-09/official/cop-09-09-fr.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>484</sup> Laurence Boisson de Chazournes, « The Global Environment Facility (GEF) as a Pioneering Institution » (2002) 77:1 *Philippine Law Journal* 11-47, à la p. 20.

<sup>485</sup> World Resources Institute, *Natural Endowment : Financing Resource Conservation for Development*, F. van Bohlius, Washington, 1989, à la p. 14.

<sup>486</sup> Derek Asiedu-Akrofi, « Debt-for-Nature Swaps: Extending the Frontiers of Innovative Financing in Support of the Global Environment » (1991) 25:3 *The International Lawyer* 557-586, à la p 562.

nature »<sup>487</sup>. Mais c'est finalement l'initiative européenne portée par la France et l'Allemagne qui fut retenue. Lors de la *Réunion annuelle du Conseil des gouverneurs* de 1989, ces derniers proposèrent la « constitution au sein de la Banque d'un fonds de dotations volontaires allouées à l'environnement mondial »<sup>488</sup>. Cette proposition a par la suite obtenu l'aval d'une trentaine d'États.

À cette occasion, des dotations sur une base volontaire avaient commencé à être déposées, et un fonds de lancement de plus de 830 millions de dollars avait été constitué<sup>489</sup>. Le choix de la Banque mondiale fut justifié par l'expérience dont dispose cette institution en matière de gestion des « trust funds », en d'autres termes, des fonds fiduciaires<sup>490</sup> d'affectation dédiés à l'environnement et aussi parce que « son expérience de dépositaire offrait donc toutes les garanties requises pour gérer un mécanisme de solidarité internationale d'un nouveau type et dont le montant des sommes déposées était sans commune mesure avec celui des autres fonds environnementaux déjà établis »<sup>491</sup>.

Dès sa création, en 1991, le FEM s'était vu octroyer un budget de 1 milliard de dollars américains pour le compte de son exercice 1991-1994. L'idée de départ était de financer les projets impliquant la protection de l'environnement et la promotion d'un développement écologiquement rationnel. En mars 1994, 73 États se sont réunis à Genève pour l'adoption de l'instrument pour la restructuration du FEM et ont convenu à la reconstruction de son fonds de

---

<sup>487</sup> Gaëlle Breton-Le Goff, « L'échange Dette-Contre-Nature : Un Instrument Utile de Protection de l'Environnement ? » (1998) 36 *Canadian Yearbook of International Law* 227-278, à la p. 228.

<sup>488</sup> Laurence Boisson de Chazournes, « Le Fonds sur l'environnement mondial, recherche et conquête de son identité », *supra* note 478, à la p. 624.

<sup>489</sup> Jeanine Gama Sa, « Le Trust : de la protection patrimoniale au Moyen âge à la protection internationale de l'environnement au XXI<sup>e</sup> siècle », *supra* note 477, à la p. 140.

<sup>490</sup> Selon Aline Grenon, « une fiducie existe lorsqu'une personne, appelée fiduciaire (*trustee*) détient des biens à titre de propriétaire, soit dans l'intérêt d'une ou de plusieurs personnes, appelées bénéficiaires (*beneficiary* ou *cestui que trust*), soit en vue de la réalisation d'un but particulier ». Voir, Aline Grenon, « Les fiducies » dans *La Common Law en poche*, 5, Bruxelles, Bruyant, 1997, à la p. 7; Pour la typologie des fiducies, voir aussi Aline Grenon, « La fiducie canadienne issue de la Common Law: le droit comparé peut-il favoriser son évolution ? » (2006) *Ottawa Law Review*, Vol. 40th Anniv. Ed., 83, aux pp. 88-91.

<sup>491</sup> Laurence Boisson de Chazournes, « Le Fonds sur l'environnement mondial, recherche et conquête de son identité », *supra* note 478, à la p. 615.

base à hauteur de deux milliards de dollars en trois ans. Cette décision a été aussitôt adoptée par les trois agents d'exécution du FEM que sont le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale en conformité avec les dispositions du paragraphe 1 du FEM<sup>492</sup>. Chacun des trois organismes a ensuite adopté le nouvel instrument par une résolution ou une décision interne. On peut donc véritablement affirmer que le FEM est une création des organisations internationales et moins une création directe des États.

Jusqu'à ce jour, le FEM a connu six reconstitutions de fonds avec les montants des contributions de la manière suivante :

- Phase pilote (1991-1994), les contributions s'élevèrent à 1 milliard de dollars
- FEM 1 (1995-1998), avec des contributions à son fonds d'un montant de 2 milliards de dollars
- FEM 2 (1998-2002), les contributions se montèrent à 2,75 milliards de dollars US
- FEM 3 (2002-2006), les contributions avaient avoisiné les 3 milliards de dollars US
- FEM 4 (2006-2010), les contributions s'élevèrent à 3,13 milliards de dollars US
- FEM 5 (2010-2014), un montant total de 4,25 milliards de dollars US avait été atteint<sup>493</sup>
- FEM 6 (2014-2018), un montant de 4,43 milliards de dollars US avait été décidé<sup>494</sup>
- FEM 7 (2018-2022), des contributions de l'ordre de 4,4 milliards US avaient été proposé<sup>495</sup>, mais lors de la réunion finale de Stockholm du 25 avril 2018, ce montant avait été ramené à 4.1 milliards US

---

<sup>492</sup> Fonds pour l'environnement mondial, *Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial*, Fonds pour l'environnement mondial, octobre 2011, à la p. 13, en ligne, [https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/2012002540FREfre\\_Web\\_1.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/2012002540FREfre_Web_1.pdf) (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>493</sup> Fonds pour l'environnement mondial, *Le FEM de A à Z : un guide à l'intention des organisations de la société civile*, *supra* note 481, à la p. 8.

<sup>494</sup> Fonds pour l'environnement mondial, « Fonds pour l'environnement mondial : de nouvelles stratégies face à de nouveaux défis » (5<sup>e</sup> Assemblée du FEM, Mexica 2014), FEM (date non indiquée), à la p. 8. En ligne, [https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/GEF\\_AssemblyVision\\_CRA\\_FRE\\_Final\\_VIEWONLY\\_1.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/GEF_AssemblyVision_CRA_FRE_Final_VIEWONLY_1.pdf) (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>495</sup> Global Environment Facility, *GEF-7 Replenishment: GEF-7 resource allocation scenarios and global environmental benefits targets*, GEF/R.7/22, 2 avril 2018, à la p. 1, en ligne :



Le fonds pour l'environnement mondial est alimenté par des dons provenant des pays participants, en l'occurrence les pays développés membres<sup>496</sup>, dans le but de financer les coûts marginaux des PED résultant de la mise en œuvre des Conventions environnementales. En pratique, les gouvernements contributeurs négocient le montant total de la reconstitution et la contribution de chaque gouvernement. Le FEM ne procure pas un financement systématique de la mise en œuvre des Conventions environnementales dans les PED, mais couvre les frais supplémentaires ou les surcoûts qui en découlent, c'est-à-dire les dépenses excédentaires résultant de la modification de la pratique de gestion, de la politique ou des investissements. Cet instrument financier ne fait que fournir « des aides et des moyens financiers permettant aux pays d'entreprendre des activités en faveur du développement durable qui ont des retombées mondiales là où le coût dépasse les avantages escomptés à l'échelle nationale »<sup>497</sup>.

Dans son rôle d'organe financier, le FEM s'affirme comme une institution en constante évolution. C'est la raison pour laquelle on y a institué des cycles de reconstitution de sa Caisse tous les quatre ans. C'est notamment pour permettre aux organes de direction d'adopter de nouvelles politiques, démarches et stratégies d'intervention et aussi afin de s'ajuster au mieux aux demandes des Conventions et aux nouvelles réalités de la lutte pour la protection de l'environnement, à l'instar des priorités nationales des pays bénéficiaires et des ONG. Dans la FEM-5, on avait voulu accentuer la transparence et l'efficacité dans le processus d'allocation des ressources. Pour y parvenir, l'on avait assujéti les trois domaines principaux (diversité biologique, changements climatiques et dégradation des sols) au système STAR (Système transparent d'allocation des ressources)<sup>498</sup>. Avec cette nouvelle façon de faire « les projets

---

<[https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/GEF-7%20Resource%20Allocation%20and%20Targets%20-%20GEF\\_R.7\\_22.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/GEF-7%20Resource%20Allocation%20and%20Targets%20-%20GEF_R.7_22.pdf)> (vérification finale le 30 juin 2019).

<sup>496</sup> Il s'agit entre autres des trente États qui ont pourvu le fonds dès sa création, dont 19 sont des pays membres de l'OCDE et 11 des PED.

<sup>497</sup> OECD, *Lignes directrices du CAD : intégrer les conventions de Rio dans la coopération pour le développement*, OECD Publishing, 2003, à la p. 42.

<sup>498</sup> Fonds pour l'environnement mondial, *Système transparent d'allocation des ressources (STAR)*, Fonds pour l'environnement mondial, septembre 2010, aux pp. 1-3.

peuvent donc être exclusivement axés sur un objectif relevant d'un domaine donné, ou intéresser plusieurs objectifs et domaines, ce qui en fait des projets intersectoriels permettant ainsi d'optimiser les impacts et les résultats sur l'environnement mondial »<sup>499</sup>.

Normalement, le financement du FEM est destiné aux surcoûts, mais le FEM-5 avait pour ambition d'étendre « le domaine d'intervention des polluants organiques persistants de manière à couvrir plus largement la gestion des produits chimiques, un financement additionnel étant prévu pour la mise en œuvre de l'Approche stratégique et de projets relatifs au mercure »<sup>500</sup>. Les reconstitutions sont faites sur la base d'une étude de performance globale réalisée par son bureau d'évaluation. La problématique du mercure, qui relève du groupe des « substances chimiques »<sup>501</sup> avait été incorporée dans le cycle de reconstitution du FEM-5.

Dans le cadre de la gestion des substances chimiques, la finalité visée est de réduire au maximum leurs effets sur la santé humaine et l'environnement en encourageant une gestion efficace tout au long de leur cycle de vie conformément aux mécanismes et à la politique de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques<sup>502</sup>. S'agissant du mercure, le FEM-5 avait pour objectif de financer les activités d'évaluation et les bonnes pratiques en termes de fabrication des produits de remplacement. Il visait aussi à préparer la mise en œuvre de la Convention de Minamata sur le mercure aussitôt qu'elle entrera en vigueur. Bien plus, des

---

<sup>499</sup> Fonds pour l'environnement mondial, *Le FEM de A à Z : un guide à l'intention des organisations de la société civile*, supra note 481 aux pp. 17-18.

<sup>500</sup> PNUE, *Analyse comparative plus poussée des options de mécanismes d'assistance financière à l'instrument international juridiquement contraignant sur le mercure*, UNEP (DTIE)/Hg/INC.3/4, 29 août 2011, à la p. 11, en ligne: [http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc3/French/3\\_4\\_c\\_Further\\_comparative\\_analysis\\_of\\_options\\_for\\_financial\\_mechanisms.pdf](http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc3/French/3_4_c_Further_comparative_analysis_of_options_for_financial_mechanisms.pdf) (dernière vérification le 30 juin 2019).

<sup>501</sup> La stratégie de gestion des produits chimiques dans le cadre de la FEM-5 visait notamment à « consolider les domaines d'intervention « polluants organiques persistants » et « appauvrissement de la couche d'ozone », à élargir le cadre de la participation du FEM à la gestion rationnelle des substances chimiques et à lancer les travaux sur le mercure ». Voir Global Environment Facility, *Le FEM de A à Z : un guide à l'intention des organisations de la société civile*, supra note 481, aux pp. 29-31.

<sup>502</sup> Cette Approche vise à gérer la fabrication et l'utilisation des produits chimiques de façon à réduire le plus possible, avant l'an 2020, les impacts négatifs importants sur la santé humaine et l'environnement. Voir OECD, *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050: les conséquences de l'inaction*, OECD Publishing, 2012, à la p. 349.

activités concernant la gestion des déchets contenant du mercure et l'établissement des politiques et stratégies globales de prévention étaient également susceptibles d'être financées<sup>503</sup>.

En ce qui concerne les statuts de membre et de participant, le paragraphe 7 de l'instrument précise que « tout État Membre de l'Organisation des Nations Unies ou de l'une quelconque de ses institutions spécialisées peut devenir un Participant du FEM »<sup>504</sup>. Cependant, pour qu'un pays bénéficie de ce fonds, il doit préalablement remplir les conditions requises, c'est-à-dire celles demandées pour emprunter à la Banque mondiale (BIRD et/ou IDA) ou pour bénéficier de l'assistance technique du PNUD. Les pays bénéficiaires ont aussi la possibilité de participer directement à la conception et à la réalisation des projets<sup>505</sup>. Toutefois, le FEM exige un cofinancement des projets d'investissement et rien pour les projets d'appui. En outre, les critères d'éligibilité fixés par la Conférence des Parties de chaque Convention doivent être remplis pour obtenir un financement concessionnel du FEM sous une forme autre que celle des subventions.

Par ailleurs, le FEM accorde des financements au secteur privé, avec pour objectif de susciter une plus grande participation de ce dernier dans le domaine des projets et au niveau stratégique. Cette aide est notamment octroyée dans le cadre des mécanismes de financement conditionnels qui peuvent revêtir plusieurs formes. Tout d'abord, l'aide peut prendre la forme de dotations conditionnelles. Dans ce cas, l'attention est tournée vers les résultats et l'organisme privé bénéficiaire est appelé à la restituer au FEM lorsque l'apport de capital aboutit aux objectifs prévus. L'aide octroyée peut également prendre la forme de prêts conditionnels<sup>506</sup>. Dans ce dernier cas, une remise partielle de remboursement est prévue lorsque le projet est mené à terme. Enfin, le FEM accorde des garanties partielles du risque, encore appelées garanties de crédit.

---

<sup>503</sup> Global Environment Facility, *Le FEM de A à Z : un guide à l'intention des organisations de la société civile*, *supra* note 481, à la p. 31.

<sup>504</sup> Global Environment Facility, *Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial, États-Unis d'Amérique*, Global Environment Facility, 2015, à la p. 14.

<sup>505</sup> Il est de la responsabilité des PED de désigner les institutions nationales qui seront à leur tour accréditées par le FEM. Ces dernières reçoivent directement les montants du financement et le redistribuent entre les autres institutions gouvernementales, les ONG et toutes les autres parties impliquées dans la réalisation du projet.

<sup>506</sup> Global Environment Facility, *Investir dans l'énergie renouvelable*, Global Environment Facility, 2009, à la p. 9.

Elles prennent en charge les risques liés à l'investissement ou une partie de l'exécution du projet<sup>507</sup>.

Bien plus, le financement du FEM ne se limite pas seulement aux trois variétés mentionnées ci-dessus. L'aide financière peut prendre plusieurs autres formes, comme l'énumère la documentation du FEM de manière suivante :

- Les dons sans obligation de remboursement
- Les dons sous la forme de prix accordés aux auteurs d'inventions particulièrement innovantes pour l'environnement
- Les mécanismes de garantie pour les risques de crédit et de technologie
- La prise de partie dans les PME nouvelles ou très innovantes dans le domaine de l'environnement
- Les fonds de crédit rotatif permettant d'accorder des prêts de court terme à des particuliers ou des PME
- Les dons aux banques multilatérales de développement pour leur permettre d'octroyer des prêts concessionnels pour financer des projets pilotes d'investissement dans des pays à revenus intermédiaires non éligibles à la fenêtre de financement concessionnel de ces banques<sup>508</sup>.

Pour la mise en œuvre des mesures de financement autres que les dons, le FEM fait appel à des banques multilatérales de développement et le Fonds international de développement agricole (FIDA). Bien plus, un grand pouvoir décisionnel est accordé à la Banque mondiale quant à la mise en œuvre du fonds d'affectation spéciale, car elle en est la dépositaire. Elle a notamment le pouvoir d'officialiser les arrangements et accords conclus avec les Conférences des Parties

---

<sup>507</sup> Fonds pour l'environnement mondial, *Transfert de technologies écologiquement rationnelles : études de cas extraites du portefeuille de projets du FEM sur le changement climatique*, Global Environment Facility, 2012, à la p. 32.

<sup>508</sup> Global Environment Facility, « Résumé du document GEF/C.33/12 : Politiques opérationnelles et orientations pour l'utilisation d'autres instruments de financements que les dons », (date non indiquée), à la p. 2, en ligne : <[https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/C.33.12\\_Summary\\_French\\_2.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/C.33.12_Summary_French_2.pdf)> (vérification finale le 22 juin 2019)

des conventions à la demande du Conseil du FEM. En effet, selon le paragraphe 7 de l'Annexe B de l'Instrument d'établissement, « le Dépositaire pourra conclure tout arrangement ou accord qu'il jugera nécessaire avec toute entité nationale ou internationale afin d'administrer et de gérer le financement aux fins de l'instrument et selon les modalités conformes à celui-ci »<sup>509</sup>.

Dès sa création, les auteurs ont voulu faire du FEM, un mécanisme financier de compétence universelle. C'est du moins ce qui ressort de son Préambule qui énonce que le FEM est « l'un des principaux mécanismes de financement de l'environnement mondial »<sup>510</sup>. Pour arriver à pleinement jouer le rôle qui est sien, les fondateurs l'ont doté d'une Assemblée, d'un Conseil et d'un Secrétariat<sup>511</sup>.

Toutefois, une question se pose : comment le FEM devint-il l'instrument financier de plusieurs conventions environnementales ? Pour y répondre de façon brève, affirmons tout simplement que ce processus résulte directement des négociations de chaque convention. À la fin des discussions et de la rédaction du texte final, il y a dans la plupart des cas, un article qui renvoie au(x) mécanisme(s) de financement adopté(s) pour couvrir les surcoûts de la mise en œuvre de la convention négociée<sup>512</sup>.

---

<sup>509</sup> *Instrument for the establishment of the restructured global environment facility*, mars 1995, 33 I.L.M. 1273, 1283, Annexe B, paragraphe 7.

<sup>510</sup> *Ibid.*, Préambule, alinéa c

<sup>511</sup> L'Assemblée, depuis la réforme de 1994, est désormais formée des représentants de tous les États participants, qu'il s'agisse d'un PED ou d'un pays développé, sans la condition préalable d'apporter une contribution comme c'était le cas en 1991, lors de la mise en route du projet pilote. Elle a pour mission d'examiner la politique générale du fonds sur une base triennale. Le Conseil cependant présente une dualité dans sa composition. Il a le souci de représenter tous les participants sur une base égalitaire et aussi le souci de tenir compte des efforts de contribution de chaque membre dans les décisions, ce qui en clair veut dire que plus importante est la contribution d'un membre, plus pesante est sa position dans la décision finale. Le Conseil est composé de représentants de 32 groupes dont 14 sont issus des pays riches et 18 des pays bénéficiaires. Il a pour rôle d'élaborer, évaluer et adopter les programmes et les politiques opérationnelles du FEM. Enfin, le Directeur général du FEM assure la fonction de Secrétariat. Il est nommé sur proposition du Conseil et des trois agences exécutives du FEM (Banque mondiale, PNUD et PNUE). Pour plus de détails sur la composition et les rôles des organes du FEM, voir, Laurence Boisson de Chazournes, « Le Fonds sur l'environnement mondial, recherche et conquête de son identité » *supra* note 478, aux pp. 623-624.

<sup>512</sup> À ce sujet, l'article 13 alinéa 6 de la *Convention de Stockholm* dispose : « Il est défini par les présentes un mécanisme pour la fourniture aux Parties qui sont des pays en développement ou à économie en transition de ressources financières adéquates et régulières à titre de don ou à des conditions de faveur, afin de les aider dans l'application de la Convention. Aux fins de la présente Convention, ce mécanisme sera placé sous l'autorité, selon

Le FEM avait été retenu dans un premier temps comme le mécanisme provisoire dont il est question à l'article 14 de la *Convention de Stockholm*, puis avait été confirmé par la Conférence des Parties comme mécanisme définitif de financement de la Convention. Les PED avaient par ailleurs exprimé leurs inquiétudes face à la question d'additionnalité<sup>513</sup>, qui selon eux, sera difficile à mettre en œuvre dans un contexte de lutte contre les POP. Ils ont par conséquent posé un regard dubitatif sur la capacité réelle de la CdP à la Convention sur les POP de transmettre ses priorités au Fonds pour l'environnement mondial. Malgré ce contexte de doutes et d'appréhensions, les pays développés avaient appuyé avec ferveur l'adoption du FEM comme mécanisme de financement de la Convention. Ils ont même affirmé que cette institution est une vitrine leur permettant d'indiquer aux acteurs du secteur privé les domaines porteurs dans lesquels investir en priorité dans les PED. Cette institution basée à Washington DC demeure avant tout la plus importante institution de financement en matière environnementale. Bien qu'il ait été admis qu'elle sera le mécanisme de financement provisoire de la Convention jusqu'à la CdP 1 au cours de laquelle un instrument définitif sera désigné (alinéa 6 de l'article 13 de la Convention), dans la pratique cette décision n'a fait que repousser le débat vers le futur. Lors de la CdP 1, qui s'est tenue du 2 au 6 mai 2005 à Punta del Este (Uruguay), les mêmes clivages avaient refait surface, les pays développés voulant confirmer le FEM comme mécanisme permanent de financement tandis que les PED réaffirmaient leurs réticences. Un protocole d'entente fut trouvé entre la CdP 1 et le FEM. Il stipulait que le FEM continuerait d'être le mécanisme de financement provisoire de la Convention. Il établissait aussi un certain nombre de points pour redéfinir la relation entre le FEM et la CdP<sup>514</sup>.

---

qu'il convient, et la direction de la Conférence des Parties, à laquelle il rendra compte. Sa gestion sera confiée à un ou plusieurs organismes, y compris parmi les organismes internationaux existants, selon ce que décidera la Conférence des Parties. Le mécanisme pourra aussi comprendre d'autres organismes fournissant une assistance financière et technique multilatérale, régionale et bilatérale. Les contributions au mécanisme s'ajouteront à d'autres transferts financiers aux Parties qui sont des pays en développement ou à économie en transition ». Voir, *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, *supra* note 36, à l'article 13, alinéa 6.

<sup>513</sup> Le Principe d'additionnalité prescrit que les aides de financement viennent s'ajouter au financement national et non se substituer à ces derniers.

<sup>514</sup> Dans le document portant définition des points d'accord, on peut lire ce qui suit : « La Conférence des Parties fournit au FEM, en tant qu'entité chargée du fonctionnement du mécanisme de financement établi conformément à l'article 13 de la Convention, les directives appropriées qu'elle pourra adopter, revoir, mettre à jour ou réviser

Le FEM est également le mécanisme de financement entre autres de la *Convention des Nations Unies sur les changements climatiques*, la *Convention des Nations Unies sur la désertification*, de la *Convention de Minamata sur le mercure* et de la *Convention sur la diversité biologique*. Sur le plan juridique, il est autonome vis-à-vis des conventions pour lesquelles il est le mécanisme de financement, exception faite des mémorandums que les Conférences des Parties de ces conventions signent avec le Conseil du FEM. Cet état de choses a pour conséquences que les organes directeurs des conventions n'ont pas de contrôle sur le FEM.

Cependant, avec la multiplication des domaines d'intervention, la question de l'efficacité du FEM se pose inéluctablement. Il y a assurément un risque d'éparpillement, ce qui porte un sérieux coup sur l'efficacité des mesures et politiques mises en place. D'autre part, le mode de reconstitution de ses fonds est établi essentiellement sur une base volontaire, ce qui ne contribue pas à rassurer les pays bénéficiaires qu'ils obtiendront les sommes nécessaires et suffisantes pour couvrir leurs surcoûts. Voilà qui a poussé la communauté internationale à réfléchir sur d'autres modes de financement efficaces et pointus basés sur des problématiques bien définies. Cet effort a contribué à la naissance du Fonds Multilatéral, spécialement appliqué au *Protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone*.

---

conformément aux paragraphes 7 et 8 de l'article 13 et elle conviendra ultérieurement avec le FEM des dispositions supplémentaires qui pourraient être nécessaires pour compléter le présent Mémorandum d'accord. Ces directives porteront notamment sur les points suivants : a) Définition des priorités en matière de politiques, de stratégies et de programmes ainsi que de critères et directives claires et détaillées concernant les conditions requises pour avoir accès aux ressources financières et les utiliser, y compris la surveillance et l'évaluation régulières de cette utilisation; b) Présentation par le Conseil de rapports périodiques à la Conférence des Parties sur l'adéquation et la régularité du financement des activités liées à l'application de la Convention; c) Promotion de méthodes, de mécanismes et de dispositifs faisant appel à plusieurs sources de financement; d) Modalités pour la détermination de manière prévisible et claire du montant des ressources financières nécessaires et disponibles pour l'application de la Convention, compte tenu du fait que l'élimination des polluants organiques persistants risque de nécessiter un financement soutenu, et des conditions dans lesquelles ce montant fera l'objet d'un examen périodique; et e) Modalités de la fourniture aux Parties intéressées d'une aide concernant l'évaluation des besoins et de renseignements sur les sources de financement disponibles et les modes de financement, de façon à faciliter la coordination entre elles ». Voir, PNUE, *Mémorandum d'accord entre le Conseil du Fonds pour l'environnement mondial et la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, UNEP/POPS/COP.1/19, 31 janvier 2005 à la p 4, en ligne: <http://chm.pops.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP1/COP1documents/tabid/70/ctl/Download/mid/2412/Default.aspx?id=139> (dernière vérification le 22 juin 2019).

## **b- Le Fonds multilatéral comme outil particulièrement efficace du financement environnemental**

Né au cours de la même période que le FEM, le Fonds Multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal a été créé en 1991 et finalisé en 1992. Le but du *Protocole de Montréal* (Protocole à la *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*)<sup>515</sup> est de mettre en œuvre toutes les mesures adéquates pour « protéger la santé de l'homme et l'environnement contre les effets néfastes qui résultent ou risquent de résulter d'activités humaines qui modifient ou risquent de modifier la couche d'ozone »<sup>516</sup>. En d'autres termes, l'objectif de cet instrument est de fixer des mesures et une réglementation équitables dont la finalité sera l'élimination progressive et définitive de substances qui appauvrissent la couche d'ozone, ce qui par voie de conséquence protégerait la santé humaine et l'environnement<sup>517</sup>.

---

<sup>515</sup> *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*, 1513 RTNU 293 ; 26 ILM 1987, p. 1516, adoptée à Vienne le 22 mars 1985 ; entrée en vigueur le 22 septembre 1988, en ligne : <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201513/v1513.pdf> > (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>516</sup> *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, supra note 358, à son Préambule.

<sup>517</sup> Des recherches ont suffisamment démontré que les rayonnements ultraviolets (UV) du soleil entraînent des conséquences sur la santé et l'environnement. Ils sont responsables de l'accroissement du taux des cancers de la peau, de la cataracte, des dommages causés à l'ADN et au système immunitaire, ainsi que des ravages dans l'agriculture et d'autres écosystèmes naturels. Or, la destruction progressive de la couche d'ozone a pour conséquence l'augmentation du rayonnement ultraviolet. Les ultraviolets sont la partie du spectre du soleil que nous ne pouvons voir à l'œil nu. De la même façon qu'il y a plusieurs couleurs dans le spectre visible, les ultraviolets sont aussi constitués en longueurs d'ondes que la science divise en trois grandes catégories : A, B et C. Dans un fonctionnement normal, les UV de type C sont presque entièrement bloqués par la couche d'ozone, les UV de type B traversent un peu plus la couche d'ozone et ceux de type A passent pour la plupart. Ces derniers sont responsables du vieillissement et du cancer de la peau tandis que les UV de type B sont à l'origine des coups de soleil. Les UV de type A provoquent des taches de rousseur et le photo-vieillissement, car ils brisent le collagène. Une fois brisé, ce dernier favorise le développement des enzymes qui brisent à leur tour les fibres élastiques du derme qui nous confèrent jeunesse et peau saine. Ainsi, s'il est vrai qu'une exposition modérée aux UV de type B est favorable à la synthèse de la vitamine D par la peau, une exposition prolongée peut en revanche provoquer la cataracte et les cancers de la peau à l'instar du mélanome. Voir Institut National du Cancer (France), « Rayonnements ultraviolets et risques de cancer », juillet 2010, aux pp. 1-5, en ligne, <https://www.cancer-environnement.fr/LinkClick.aspx?fileticket=e7fbPMzpt7I%3D&tabid=268&portalid=0&mid=1522> (dernière vérification le 22 juin 2019). Voir aussi, Environnement Canada, « Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone) », juin 2015, à la p. 2, en ligne : <http://ec.gc.ca/international/default.asp?lang=Fr&n=EDF8E617-1>.



Le *Protocole de Montréal* est un accord remarquable. Sans toutefois avoir la prétention d'exposer ici toutes ses spécificités, nous allons nous intéresser à son article 10 en particulier<sup>518</sup>. Ce dernier porte création d'un mécanisme de financement d'un type nouveau appelé Fonds multilatéral (alinéa 2). Notre but principal est de comprendre la mécanique de fonctionnement de ce dispositif au vu des résultats satisfaisants affichés, afin de montrer que si un tel dispositif avait été adopté pour les conventions sur les produits chimiques, nous serions probablement en position de nous attendre à plus d'efficacité.

### ➤ **La singularité du FM en tant que mécanisme de financement**

Les recherches de Mario José Molina, Paul Josef Crutzen et Franklin Sherwood Rowland<sup>519</sup> (prix Nobel de chimie 1995) ont permis dès 1974 d'établir une nette corrélation entre l'émission des chlorofluorocarbures (CFC) et la destruction de la couche d'ozone et ont conduit à la découverte d'un trou dans la couche d'ozone. Depuis lors, les relations internationales se sont activées à travers le PNUE pour établir des principes de coopération internationale allant dans le sens de la réduction des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (SACO). Les efforts ont porté fruit avec la naissance de la *Convention de Vienne* de 1985, puis la conclusion en 1987 du *Protocole de Montréal sur les substances appauvrissant la couche d'ozone*.

---

<sup>518</sup> L'article 10 alinéa 1 du Protocole de Montréal se lit comme suit : « les Parties établissent un mécanisme de financement pour assurer aux Parties visées au paragraphe 1 de l'article 5 du présent Protocole une coopération financière et technique, notamment pour le transfert de techniques, afin de leur permettre de respecter les mesures de réglementation prévues aux articles 2A à 2E et à l'article 2I, ou toute autre mesure de contrôle énoncée dans les articles 2F à 2H en application du Paragraphe 1 bis de l'article 5 du Protocole. Ce mécanisme de financement, qui sera alimenté par des contributions qui viendront s'ajouter aux autres apports financiers dont bénéficieront ces Parties, couvrira tous les surcoûts convenus pour lesdites Parties afin qu'elles puissent observer les mesures de réglementation prévues par le Protocole ». *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, *supra* note 358, à l'article 10, alinéa 1.

<sup>519</sup> F. Sherwood Rowland, « Atmospheric changes caused by human activities: from science to regulation » (2000) 27:4 *Ecology Law Quarterly* 1261 aux pp 1266-1268; Thomas B. Jr Stoel, Ruby I. Compton et Suedeem M. Gibbons, « International regulation of chlorofluoromethanes » (1977) 3:3-4 *Environmental Policy and Law* 129, à la p. 129.

Le *Protocole de Montréal* brille tant par l'efficacité des mesures employées que par les résultats obtenus, c'est-à-dire l'élimination progressive des SACO par les pays développés, plus précisément les CFC<sup>520</sup> à partir de 1993 avec un taux d'élimination de 50% en 1998 par rapport au niveau de consommation de 1996. On a graduellement ajouté d'autres produits et fixé des échéances d'élimination et des seuils de référence pour les PED. Le contrôle se fait par l'exigence de divulgation des quantités annuelles<sup>521</sup> de la production, des importations et exportations de chacun des produits mentionnés dans les Annexes au Protocole. Aujourd'hui, on ne dénombre pas moins de 165 SACO<sup>522</sup>. L'objectif visé en fin de compte est l'élimination totale des émissions mondiales des SACO en passant par une élimination graduelle dans la production, la consommation et une interdiction progressive de commercialisation avec les pays non signataires<sup>523</sup>.

Le FM est géré par un Comité exécutif composé d'un nombre égal de membres issus des PED et des pays développés. Le nombre total de pays est actuellement de 197 dont 147 sont des PED (ceux qui répondent aux critères de l'article 5, c'est-à-dire ceux qui ont un taux d'émissions des SACO par habitant inférieur à 0,3 kg).

---

<sup>520</sup> *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, supra note 358. Dans sa version initiale de 1987, le *Protocole de Montréal* portait essentiellement sur l'élimination des chlorofluorocarbures. Mais, depuis lors, des amendements ont été ajoutés de la manière suivante : l'Amendement de Londres (adopté le 29 juin 1990, entré en vigueur le 10 août 1992), l'Amendement de Copenhague (adopté le 25 novembre 1992, entré en vigueur le 14 juin 1994), l'Amendement de Montréal (adopté le 17 septembre 1997, entré en vigueur le 10 novembre 1999) et l'Amendement de Beijing (adopté le 3 décembre 1999, entré en vigueur le 25 février 2002). Le dernier amendement en date est celui de Kigali, adopté le 15 octobre 2016 qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>521</sup> La consommation globale d'un pays est définie par la formule : *Consommation = Production + import – exports*. Voir, PNUE, *Bulletin d'information sur la protection de l'ozone et l'application du protocole de Montréal*, coll. Action Ozone, Paris, France, PNUE CAP/IE, 1993 à la p. 1.

<sup>522</sup> Environnement Canada, *Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone)*, juin 2015, en ligne: <http://ec.gc.ca/international/EDF8E617-C712-4CBB-9F6A-11A2613F0DAD/A48%202017%20IEA%20Factsheet%20Montreal%20PtI%20FR%20Final.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>523</sup> *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, supra note 358 à l'article 4.

La raison de l'établissement du FM était d'aider les PED à parvenir à la réalisation des objectifs convenus dans le Protocole. Le FM est entré en vigueur en 1991, c'est-à-dire deux ans après l'entrée en vigueur du Protocole (1<sup>er</sup> janvier 1989). Il a été mis en place par une décision lors de la deuxième réunion des Parties à Londres, en juin 1990.

### ➤ L'efficacité du FM

Le FM a approuvé de nombreuses activités, y compris la reconversion industrielle, l'assistance technique, la formation et le renforcement des capacités d'une valeur de plus de 3 milliards de dollars. Jusqu'en novembre 2015, les contributions versées au FM par 45 pays ont totalisé plus de \$3,44 milliards de dollars<sup>524</sup>. Selon le site officiel du FM, le Fonds a été reconstitué 10 fois de la manière suivante : 1991-1993, 240 millions de dollars US; 1994-1996, 455 millions de dollars US; 1997-1999, 466 millions de dollars US; 2000-2002, 440 millions de dollars US, 2003-2005, 474 millions de dollars US; 2006-2008, 400,4 millions de dollars US; 2009-2011, 400 millions de dollars US; 2012-2014, 400 millions de dollars US, 2015-2017, 507 millions de dollars US. Le budget de la reconstitution 2019-2020 s'élève à 500 millions de dollars<sup>525</sup>.

Le FM est alimenté par 49 pays industrialisés. Bien qu'ayant pour agences d'exécution le PNUE, le PNUD, l'ONUDI et la Banque mondiale, « les pays bailleurs peuvent mobiliser jusqu'à 20 % de leurs contributions au Fonds dans le cadre de projets en aide bilatérale »<sup>526</sup>. L'article 10 du Protocole assure également une égalité de pouvoir entre les donateurs et les bénéficiaires dans la décision de la gestion des fonds.

Les résultats obtenus sont à la mesure des efforts consentis, car en 2006, on avait constaté un rétablissement de l'épaisseur de la couche d'ozone ainsi que des effets positifs sur le début de

---

<sup>524</sup> Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol, « Welcome to the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol », 2019, en ligne: <<http://www.multilateralfund.org/default.aspx>> (consulté le 24 juin 2019).

<sup>525</sup> *Ibid.*

<sup>526</sup> Fonds Français pour l'Environnement Mondial, « Le Fonds Multilatéral du Protocole de Montréal », novembre 2014, en ligne, <<http://www.ffem.fr/accueil-FFEM/activites-ffem/ozone/Fonds-Protocol-Montreal>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

rétablissement des équilibres climatiques. À l'échelle nationale, les résultats obtenus sont satisfaisants aussi. Selon les observations d'Environnement Canada, « avec les efforts déployés jusqu'à maintenant, la consommation de substances qui appauvrissent la couche d'ozone (CFC et HCFC) au Canada a diminué de près de 100 %, lorsqu'on la mesure en termes de potentiel d'appauvrissement de la couche d'ozone (PACO). À l'échelle mondiale, plus de 90 % des SACO ont été limitées en termes de PACO. En raison du potentiel de réchauffement planétaire (PRP) élevé des SACO, on évalue que, jusqu'en 2010, le Protocole de Montréal a déjà évité des émissions de GES équivalentes à plus de 135 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub> »<sup>527</sup>.

Toutefois, si le FM est plus efficace pour compenser les surcoûts financiers, une évaluation globale des réalisations basée uniquement sur le mécanisme de financement nous paraît incomplète. Car, la question des SACO se pose aussi dans les pays développés, pourvoyeurs de fonds, qui, de ce fait, n'ont donc pas besoin du financement du FM. Pourtant des actions énergiques y ont été menées pour concrétiser la volonté d'élimination. Mentionnons également d'autres facteurs du succès telle la constitution d'un Comité exécutif composé de dix Parties provenant de différentes régions géographiques, chacune chargée de soumettre des rapports de données qui seront analysés par le Comité. En d'autres mots, le FM est géré par ce Comité exécutif fonctionnant sous la supervision de la Réunion des Parties qui fixe son mandat et désigne les membres sur une fréquence annuelle<sup>528</sup>. Il est chargé d'évaluer le niveau de conformité des signataires et de soumettre des recommandations aux réunions des Parties concernant les pays non conformes. Aux termes de l'article 10 alinéa 5, le « Comité exécutif [est] chargé de définir et de surveiller l'application des politiques opérationnelles, directives et arrangements administratifs, y compris le décaissement des ressources nécessaires à la réalisation des objectifs du Fonds »<sup>529</sup>.

---

<sup>527</sup> Environnement Canada, *Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone)*, supra note 522, à la p. 3.

<sup>528</sup> *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, supra note 358, à l'article 10, alinéa 5.

<sup>529</sup> *Ibid.*

L'argent étant le fer de lance du combat pour la préservation de l'environnement, l'une des particularités du FM, qui contribue sans doute largement à son succès, réside dans le mode des contributions. Aux termes de l'article 10, alinéa 6 du Protocole, on lit que « les contributions au Fonds multilatéral, qui seront versées en monnaies convertibles ou, à titre exceptionnel, en nature et/ou en monnaie nationale, sont versées par les Parties qui ne sont pas visées au paragraphe 1 de l'article 5 sur la base du barème des quotes-parts de l'ONU » et aussi que « les fonds versés au titre de la coopération bilatérale et, dans certains cas dont les Parties seront convenues, de la coopération régionale, peuvent, jusqu'à un certain pourcentage et en fonction de critères qui seront spécifiés par les Parties, être considérés comme des contributions au Fonds multilatéral »<sup>530</sup>. Pour que les fonds versés au titre de la coopération bilatérale ou régionale soient considérés comme un versement au FM, il faut d'abord que le but visé soit de respecter les dispositions du Protocole. Ensuite, il faudra effectivement que ces fonds constituent un apport additionnel. Enfin, l'objectif final doit être la couverture des surcoûts.

Quelle est la particularité du mode de contributions reposant sur le barème des quotes-parts de l'ONU et sur quoi repose l'efficacité de ce modèle ? Il constitue le mode de financement du budget ordinaire des Nations Unies pour une période de trois ans<sup>531</sup>. Ces contributions sont versées par les États et sont obligatoires. Le barème des quotes-parts doit être approuvé par l'Assemblée générale de l'ONU sur recommandation du Comité des contributions.

Le barème des quotes-parts présentement en vigueur a été adopté par la résolution A/RES/73/271 de l'Assemblée générale du 22 décembre 2018 et répartit le pourcentage des quotes-parts des principaux contributeurs pour les années 2019-2021 de la manière suivante : USA 22 %; Japon, 8,564 %; Chine, 12,005 %; Allemagne, 6,09 %; France, 4,27 %; Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, 4,567 %; Brésil, 2,948%; Fédération de Russie, 2,405 %; Canada, 2,734 % et Australie, 2,210 %<sup>532</sup>. Le calcul du barème des quotes-parts pour

---

<sup>530</sup> *Ibid.*, à l'article 6.

<sup>531</sup> L'exception est faite pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU qui sont assujetties à un barème particulier de contributions.

<sup>532</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de l'Organisation des Nations Unies*, A/RES/73/271, 4 janvier 2019 aux pp 3-7, en ligne :

tient compte de beaucoup d'éléments parmi lesquels : le montant estimatif du revenu national brut, le taux de conversion fondé sur les taux de change du marché (excepté les cas où ce taux causerait des fluctuations et distorsions excessives du revenu de certains États membres), l'ajustement de 80 pour cent pour les pays à faible revenu par habitant, un taux de contribution maximum de 0,001 % (de 0,01 % pour les pays les moins avancés) et enfin un taux de contribution maximum de 22 % pour les pays riches<sup>533</sup>. Le barème est ainsi établi sur des bases précises et justes qui tiennent compte de la capacité de chaque État membre à faire face à ses objectifs financiers.

La méthode de contribution par barèmes des quotes-parts obligatoires assure ainsi la disponibilité des fonds, du moins en ce qui concerne les Nations Unies. C'est une sécurité en matière de financement et une garantie de l'atteinte des objectifs fixés. Cependant, le mode de financement du *Protocole de Montréal* est plutôt établi sur une base volontaire<sup>534</sup>, mais les montants des contributions sont fixés sur la base du système des quotes-parts des Nations Unies.

L'arrimage au système des quotes-parts des Nations Unies est en soi un grand incitatif pour l'obtention de la contribution des États membres. Étant donné que les quotes-parts sont connues de tous, quel État voudrait paraître comme mauvais élève de la protection de la couche d'ozone ? Au demeurant, la réputation est un élément important en relations internationales. Or, la participation aux programmes environnementaux internes et internationaux est un des éléments à prendre en compte dans la classification des meilleurs pays dans le monde<sup>535</sup>. C'est donc à

---

<[https://digitallibrary.un.org/record/1659055/files/A\\_RES\\_73\\_271-FR.pdf?download=1](https://digitallibrary.un.org/record/1659055/files/A_RES_73_271-FR.pdf?download=1)>. (consulté le 24 juin 2019).

<sup>533</sup> *Ibid.*, à la p. 2.

<sup>534</sup> Selon l'*Annexe II du rapport de la troisième Réunion des Parties*, en son point 3, le budget du FM est établi sur la base des « contributions volontaires versées par les Parties au Protocole, y compris les contributions de toute nouvelle Partie » et aussi des « contributions volontaires d'États non Parties au Protocole, d'organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales, et d'autres sources ». Voir, PNUE, *Manuel du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, Secrétariat de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, et du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, PNUE 2009, à la p. 555.

<sup>535</sup> Stéphane Parent, « Canada : meilleure réputation au monde pour la quatrième fois en six ans », Radio Canada International, 17 juillet 2015, en ligne : Radio Canada International <<http://www.rcinet.ca/fr/2015/07/17/canada-meilleure-reputation-au-monde-pour-la-quatrieme-fois-en-six-ans/>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

juste titre que chaque État se sent poussé d'une certaine manière à verser sa contribution. Ce dispositif maintient la pression sur les États.

De plus, le FM présente aussi le grand avantage d'être un fonds spécialisé centré sur un seul accord environnemental alors que le FEM en finance plusieurs, ce qui pose une limite sérieuse quant à son efficacité. À partir de ce point, l'on comprend mieux pourquoi les PED ont voulu soustraire la question du mercure du groupe des produits chimiques, afin de demander un financement spécial consacré uniquement à ce produit, tout comme l'est le FM pour les SACO. À la différence du FEM, le cofinancement n'est pas une condition pour l'obtention du financement dans le cadre du FM. Il a été conçu pour assurer le respect plutôt que pour assurer la mise en œuvre, ce qui constitue une obligation de résultat plutôt qu'une obligation de moyens.

Les rapports financiers du Fonds démontrent un vif intérêt pour cette institution. Les budgets élaborés sont consistants et stables, quand on sait qu'ils ne sont votés que pour la seule question de l'ozone. À titre d'exemple, « le montant total des dépenses couvertes en 2010 par le Fonds d'affectation spéciale pour le Protocole de Montréal [s'était] élevé à 4 622 551 dollars, dont 13 % au titre des dépenses d'appui au programme, soit 531 798 dollars »<sup>536</sup>. En outre, les données disponibles démontrent que le Fonds a aidé au fonctionnement des services nationaux de l'ozone dans plus de 140 PED pour un coût de 7 millions de dollars par an servant à assurer le respect<sup>537</sup>.

Cependant, dans un système où il n'existe pas de base de calcul des contributions, c'est chaque État qui détermine le montant de ses versements en fonction de sa politique bilatérale ou multilatérale et en fonction de la façon dont on perçoit la situation interne. Dans un pareil système, il n'est pas évident de parvenir à une atteinte harmonisée et rigoureuse des objectifs.

---

<sup>536</sup> PNUE, *Rapport financier du Fonds d'affectation spéciale du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone pour la première année de l'exercice biennal 2010-2011 et dépenses en 2010 au regard du budget approuvé*, UNEP/OzL.Pro.23/4/Add.1, 11 août 2011 à la p 1, en ligne : <<http://conf.montreal-protocol.org/meeting/bureau/23mop-9cop/presession/Franais/23-4-Add.1-F.doc>>. (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>537</sup> PNUE, *Analyse comparative plus poussée des options de mécanismes d'assistance financière à l'instrument international juridiquement contraignant sur le mercure*, supra note 500, à la p. 11.

## ➤ Une répartition bien structurée et un suivi méthodique des projets

À la base d'un fonctionnement efficace, il y a généralement une bonne gestion. Il ne suffit pas d'injecter de gros montants d'argent, encore faut-il avoir une cible précise et un organe bien établi de contrôle et de suivi des réalisations. C'est de cette façon qu'on parvient à assurer l'efficacité et obtenir des résultats concrets.

La méthode du choix et la gestion des projets financés par le FM participent grandement à la réussite de ce programme. Étant donné qu'il en existe plusieurs, répartis en fonction de la SACO à laquelle on s'attaque, nous allons prendre le cas du bromure de méthyle pour illustrer nos propos. L'idée que nous voulons souligner est qu'il faut associer le financement à un choix rigoureux des cibles et une gestion bien structurée.

Le Comité exécutif, à sa 65<sup>e</sup> réunion (Décision 65/9), avait donné l'accord pour une évaluation des projets sur le bromure de méthyle en Afrique dans le cadre de son programme de travail et de surveillance. En effet, les experts avaient observé que les pays africains s'inquiétaient de ce que les substances de remplacement du bromure de méthyle qui avaient été préconisées n'étaient pas pérennes, la crainte étant qu'en fin de compte, la consommation du bromure de méthyle reprenne de plus belle. C'est la raison pour laquelle l'étude<sup>538</sup> avait été demandée, afin de « caractériser, dans la mesure du possible, les contraintes et les obstacles à l'adoption de mesures de remplacement du bromure de méthyle dans les pays africains, en tenant compte des différents

---

<sup>538</sup> L'étude avait été menée en Afrique (la presque totalité des pays africains consommant une grande quantité de bromure de méthyle, à l'exception de l'Afrique du Sud) et dans d'autres pays visés à l'article 5 du Protocole de Montréal (PED). Cette étude avait revu de long en large la question de la consommation du bromure de méthyle en Afrique. Elle avait notamment pris en compte les quantités de consommation utilisées avant l'implantation des projets de remplacement ; les quantités éliminées par les produits de remplacement, et enfin les raisons profondes qui remettent en cause la pérennité des produits de substitution. Pour ce faire, l'étude impliquait les agences d'exécution, les bureaux nationaux de l'ozone, les administrateurs du Programme d'aide à la conformité et toutes les autres parties prenantes dont l'implication pourrait aider à parvenir aux résultats escomptés.



types de parties prenantes et des secteurs de consommation en cause »<sup>539</sup>. Encore plus, les raisons du délaissement des solutions de remplacement avaient un lien avec la viabilité commerciale et technique de ces solutions, les contraintes de production, d'importation et d'utilisation et la gestion du temps, car les solutions de remplacement exigent généralement un temps d'exposition plus long<sup>540</sup>.

Nous avons choisi de mentionner cette étude, car elle démontre bien le travail de coordination et de suivi qui a lieu dans l'exécution des programmes, ce qui rend le modèle du FM plus attrayant. Un autre point important est la fixation des échéanciers d'élimination. La date fatidique d'élimination du bromure de méthyle dans les pays relevant de l'article 5 (PED) avait été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cela dit, la méthode utilisée par le FM consiste à fixer en amont le schéma à suivre et l'échéancier à respecter et en aval à vérifier que les objectifs ont bel et bien été atteints.

Revenons à notre exemple, la Décision XXIII/14 de la vingt-troisième Réunion des Parties au *Protocole de Montréal* avait prié le Comité exécutif de « demander à son Administrateur principal chargé du suivi et de l'évaluation d'étudier, lorsqu'il procédera à l'évaluation des projets relatifs au bromure de méthyle en Afrique, approuvée à sa cinquante-sixième réunion, la possibilité d'élaborer une stratégie en vue de parvenir à une utilisation viable de solutions de remplacement efficaces au bromure de méthyle en Afrique »<sup>541</sup>.

Le plan d'élimination du bromure de méthyle avait été un succès. Après avoir procédé à plusieurs projets de démonstration et d'assistance technique, qui avaient commencé en 1994, le

---

<sup>539</sup> PNUE, *Étude théorique sur l'évaluation des projets sur le bromure de méthyle*, UNEP/OzL.Pro/ExCom/66/15, 22 mars 2012, à la p. 3, en ligne : <<http://www.multilateralfund.org/66/French/1/F6615.pdf>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>540</sup> *Ibid.*

<sup>541</sup> PNUE, Principaux défis auxquels se heurte l'élimination du bromure de méthyle dans les Parties visées au Paragraphe 1 de l'article 5, Décision XIII/14 du 21 novembre 2011, Secrétariat de l'ozone, Programme des Nations Unies pour l'environnement, 25 novembre 2011, à la p. 1, en ligne, <https://www.ecolex.org/fr/details/decision/decision-xxiii14-key-challenges-facing-methyl-bromide-phase-out-in-parties-operating-under-paragraph-1-of-article-5-f5b28a59-0069-4d39-941b-a02ee67ca529/> (vérification finale le 22 juin 2019).

FM avait poursuivi avec des projets d'investissement qui se sont par la suite transformés en accords pluriannuels, ce qui a résulté en une élimination dans les délais impartis, c'est-à-dire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>542</sup>.

En conformité avec ce qui précède, il devient plus facile d'envisager les implications du choix du mécanisme de financement sur l'application des conventions environnementales. Mais une question reste tout de même en suspens : quelles pesanteurs ont joué lors du choix du mécanisme de financement de la *Convention de Minamata sur le mercure* ?

## **2- L'attrait de la préférence du FM comme mécanisme de financement lors des négociations**

Intéressons-nous une fois de plus à la *Convention de Minamata*, car elle est la dernière-née du groupe des produits chimiques. De plus les débats des négociations ont soulevé de façon on ne peut plus retentissante les différences d'approche entre les pays riches et les PED sur certains enjeux environnementaux majeurs.

L'article 13 de la *Convention de Minamata* consacre le FEM comme mécanisme de financement. Nous nous fixons pour objectif dans les développements qui suivent, de rentrer au cœur des négociations pour comprendre les contraintes qui ont poussé à adopter le Fonds pour l'environnement mondial comme mécanisme de financement plutôt qu'un fonds multilatéral ou tout autre mécanisme pertinent<sup>543</sup>. Au bout de cette analyse, nous serons capables d'anticiper dans une certaine mesure les résultats de la mise en œuvre de la Convention.

---

<sup>542</sup> PNUE, *Élimination du bromure de méthyle dans les pays en développement : histoire d'une réussite et des défis à relever*, PNUE 2014, aux pp. 8 et 12, en ligne : <<http://conf.montreal-protocol.org/meeting/oewg/oewg-34/ngo-publications/Observer%20Publications/Phasing-out%20Methyl%20Bromide%20in%20developing%20countries%20French%20-%20low%20resolution.pdf>> (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>543</sup> En ce qui concerne le Programme international spécifique mentionné à l'alinéa 6 de l'article 13, nous soulignons que la définition de ses attributions précises ainsi que le choix de l'organe d'hébergement avaient été laissés aux soins de la CdP à sa première réunion. Toutefois, le Comité de négociations avait déjà proposé le PNUE comme l'institution adaptée pour accueillir ce programme. Cependant, certains détails de cette désignation n'avaient pas

## a- Illustration avec la *Convention de Minamata* sur le mercure

La négociation d'une Convention est un processus assez complexe et long. Les conventions environnementales ont la particularité de rassembler autour d'une même table des entités étatiques souveraines présentant des poids, des intérêts et des situations divergents. Quels sont les facteurs qui rendent ces négociations houleuses et surtout, quel a été le poids des acteurs lors des négociations sur le mercure ? Enfin, dans quelle mesure la connaissance de ces faits nous permet-elle de mieux comprendre ce qui se passe réellement dans la gestion des produits chimiques et des déchets dangereux ? Intéressons-nous de plus près à ces questions.

### ➤ À la recherche d'un mécanisme de financement pour la *Convention de Minamata*

Le choix d'un mécanisme de financement a été un point focal tout au long des discussions. À la première session des négociations, les participants avaient demandé des projets d'éléments d'une approche globale et adaptée au mercure. La demande fut examinée par le Comité de négociation intergouvernemental (CNI). Elle mentionnait des mesures contraignantes et volontaires. Bien qu'en accord avec la nécessité d'un mécanisme de financement, à la fin de la première session, les Parties n'avaient pas encore pu s'entendre sur la forme de ce mécanisme. Mais des propositions avaient été émises pour adopter « soit le Fonds pour l'environnement mondial, un fonds « autonome » inspiré du Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du

---

été finalisés, notamment les questions relatives à la durée du programme, le directeur en charge et la partie du PNUE spécifiquement chargée de le diriger. Sur ces derniers points, le Comité de négociation avait tout de même précisé qu'« au sein du PNUE, le programme international spécifique pourrait être accueilli par le Service Substances chimiques et santé, à Genève, et relever de la Division de l'économie, ou par le Secrétariat de la Convention de Minamata, ces deux entités étant placées sous l'autorité du Directeur exécutif ». PNUE, *Choix d'un emplacement au sein du Programme des Nations Unies pour l'environnement, arrangements en matière de gouvernance et durée du programme international spécifique visant à soutenir le renforcement des capacités et l'assistance technique*, UNEP/MC/COP.1/9/Add.1, 22 juin 2017, à la p. 3, en ligne, [http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/COP1/French/9\\_1\\_f\\_capacity.pdf](http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/COP1/French/9_1_f_capacity.pdf) (dernière vérification le 22 juin 2019). De toute évidence, la CdP était dotée de tous les schémas possibles pour instituer un secrétariat financé par des fonds extrabudgétaires. C'est ce dernier qui serait en charge de la mise en œuvre du programme spécifique. Voir *Ibid.*, aux pp. 3-4. Il sera par conséquent en charge de la gestion des « appels concernant les demandes d'aide et les modalités de présentation des demandes ». Voir *Ibid.*, à la p. 5.

Protocole de Montréal, soit une approche alternative [en l'occurrence le Fonds pour l'environnement mondial], soit une combinaison »<sup>544</sup> des deux. À ce stade, la possibilité restait ouverte pour le Comité de résoudre l'ensemble de ces questions dans le texte de la Convention ou alors de laisser le soin à la Conférence des Parties de s'en charger après l'entrée en vigueur de la Convention comme cela avait été le cas pour la *Convention de Stockholm*.

Au cours de la deuxième session, le Comité avait examiné le projet d'élément et les Parties avaient convenu qu'à ce stade des négociations, toute décision portant sur les questions financières ne pouvait qu'être prématurée et qu'il fallait tout d'abord attendre de connaître les modalités de mise en œuvre de l'instrument. De plus, plusieurs participants avaient précisé que « le mécanisme devrait s'adapter à l'architecture de la gestion internationale de l'environnement et compléter les mécanismes existants, que la base des donateurs devrait être suffisamment large pour partager les responsabilités et mobiliser des ressources auprès des Parties (...), des non-Parties et du secteur privé, que le mécanisme devrait être durable et disposer de ressources suffisantes à long terme, faciliter la mise en œuvre par des projets et des programmes, répondre aux besoins de la Conférence des Parties, se concentrer sur des mesures liées aux obligations découlant de l'instrument sur le mercure et être en mesure de tirer parti d'investissements importants »<sup>545</sup>.

De plus, deux co-moderateurs (Mme Kerstin Stendhal (Finlande) et M. Dámaso Luna (Mexique)) avaient été nommés afin de mener des consultations informelles avec les gouvernements lors de la deuxième session du Comité et de proposer une base pour une analyse comparative des formes possibles de l'instrument de financement ainsi que sur les domaines spécifiques sur lesquels le financement pourrait être axé<sup>546</sup>. À la lecture de leur mandat, il ressort que le mécanisme devait

---

<sup>544</sup> PNUE, *Projet d'éléments d'une approche complète et appropriée de l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure*, UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/3, 6 octobre 2010, à la p. 16, en ligne, [http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc2/french/INC2\\_3\\_f.pdf](http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc2/french/INC2_3_f.pdf) (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>545</sup> PNUE, *Analyse comparative plus poussée des options de mécanismes d'assistance financière à l'instrument international juridiquement contraignant sur le mercure*, supra note 500, à la p. 2.

<sup>546</sup> Après les consultations, les co-moderateurs avaient pu dégager une base d'analyse fondée sur les cinq points suivants : le champ d'application (c'est-à-dire la capacité du mécanisme à combler de manière suffisante les

être compatible avec les mesures de réglementation individuelles ; tenir compte des options de financement possibles pour les produits chimiques et les déchets ; porter une attention sur les critères généraux et sur les domaines d'intervention spécifiques, car beaucoup d'États participants avaient évoqué le PRCMD et le principe pollueur-payeur<sup>547</sup>. Le Processus consultatif engagé par le Directeur exécutif du PNUE avait également été évoqué<sup>548</sup>. C'est donc en se basant sur les avenues financières que préconise le Processus consultatif que les participants avaient convenu de limiter leurs discussions sur le choix entre un fonds multilatéral à la manière du FM ou alors le FEM.

Bien plus, le débat tel qu'on l'a connu lors des négociations pour la *Convention de Minamata* n'est en fait que le prolongement des discussions de la quatrième réunion du Processus consultatif. Lors de ces discussions, les Parties avaient mis l'emphase sur les avantages d'un fonds multilatéral en soulignant par exemple le fait qu'il est rattaché à la conformité aux

---

demandes de financement); la mobilisation des ressources et la reconstitution (c'est-à-dire la multiplicité des sources financières pour plus d'efficacité), la facilitation du respect des obligations en dirigeant les ressources financières vers des projets qui y contribuent; enfin, la promotion de synergies et autres questions de gouvernance, entre autres la coopération avec les autres instruments environnementaux internationaux et la conformité à l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques. Voir, *Ibid.*, à la p. 4.

<sup>547</sup> PNUE, *Rapport du Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure sur les travaux de sa deuxième session*, UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/20, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, février 2011, Annexe IV, à la p. 46, en ligne : < [http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc2/English/INC2\\_20\\_report.pdf](http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc2/English/INC2_20_report.pdf) (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>548</sup> La mention de ce Processus consultatif s'est faite pour la première fois à la quatrième réunion de la Conférence des Parties à la *Convention de Stockholm* qui s'est tenue à Genève du 4 au 8 mai 2009, mais c'est en juillet 2009, à Nairobi qu'il fut lancé. Il faut noter que ces sessions nous en apprennent un peu plus sur l'émergence de l'idée d'un financement via un fonds similaire à celui du FM. À la quatrième session du Processus consultatif qui s'est tenue à New York du 4 au 5 mai 2010, il a été globalement question d'« examiner et analyser quatre voies de financement, à savoir : intégration d'une gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets dangereux; participation de l'industrie, notamment partenariats public-privé et utilisation d'instruments économiques aux niveaux national et international; nouveau fonds d'affectation spéciale similaire au Fonds multilatéral; introduction d'une gestion sûre des produits chimiques et des déchets comme nouveau domaine d'intervention, en élargissant celui qui existe déjà pour les polluants organiques persistants dans le cadre du FEM ou en créant un nouveau fonds d'affectation spéciale dans le cadre du FEM ». PNUE, *Analyse comparative plus poussée des options de mécanismes d'assistance financière à l'instrument international juridiquement contraignant sur le mercure*, supra note 500, à la p. 3.

obligations et à la ratification<sup>549</sup>. Cependant, elles avaient jugé non essentiel d'aborder à ce moment-là la question de l'institution d'accueil du fonds et la forme de l'instrument<sup>550</sup>.

De plus, un certain nombre de paramètres essentiels ressortent de l'analyse qui avait été faite. Dans un premier temps, les Parties s'étaient mises d'accord à l'effet que les fonctionnalités de l'instrument devraient avoir la primauté sur la forme qui sera retenue. Dans un second temps, le Secrétariat reconnaissait que «la décision concernant l'institution d'accueil du mécanisme de financement tiendra[it] probablement compte de considérations autant politiques que pratiques; certains gouvernements [ayant] en effet indiqué[s] que leur préférence allait à un mécanisme intégré au cadre existant du FEM, alors que d'autres [avaient] estimé qu'il devrait être une entité autonome similaire au Fonds multilatéral »<sup>551</sup>. Dans un troisième temps, en faisant une lecture croisée entre les exigences et le respect des obligations, il en ressortait des avantages d'une approche multiforme de l'instrument financier sur le mercure. Enfin, dans un quatrième temps, il fallait tenir compte de l'évolution croissante du débat financier sur la question plus générale de la mise en œuvre des instruments internationaux dans le secteur des produits chimiques et des déchets, notamment le Processus consultatif du PNUE, la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 (Rio+20) et aussi la coordination des efforts internationaux pour mettre en place des synergies entre les principales conventions environnementales dans le secteur des produits chimiques et des déchets<sup>552</sup>.

Néanmoins, le Secrétariat avait mis en avant trois options envisageables qui pourraient contribuer grandement à la réussite d'un instrument financier sur le mercure. Il s'agissait tout d'abord d'un fonds général de longue durée qui s'activerait après l'entrée en vigueur de l'Accord

---

<sup>549</sup> UNEP, *Progress of the consultative process on financing options for chemicals and wastes led by the United Nations Environment Programme*, UNEP(DTIE)/Hg/INC.3/INF/3, UNEP, 18 octobre 2011, à la p. 8, en ligne : [http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc3/English/3\\_INF3\\_finance.pdf](http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc3/English/3_INF3_finance.pdf) (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>550</sup> PNUE, *Analyse comparative plus poussée des options de mécanismes d'assistance financière à l'instrument international juridiquement contraignant sur le mercure*, supra note 500, à la p. 3.

<sup>551</sup> *Ibid.*, à la p. 4.

<sup>552</sup> *Ibid.* Sur la question précise des synergies, voir nos développements au chapitre 4.

sur le mercure, et qui servirait notamment à financer bon nombre d'activités des petites et moyennes entreprises dans les PED qui contribuent à l'application de la *Convention sur le mercure*. Dans cette première option, le fonctionnement du fonds serait à califourchon entre le fonctionnement du FEM et celui du FM. Dans cette configuration, le Secrétariat expliquait que le fonds « pourrait prévoir un mécanisme de respect des obligations calqué sur celui du *Protocole de Montréal* et un système d'obligations redditionnelles vis-à-vis de l'organe directeur de l'instrument, similaire à celui du Fonds d'adaptation au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique »<sup>553</sup>. Dans ce rôle, le Fonds servirait à des projets visant par exemple au stockage écologiquement rationnel du mercure élémentaire, l'élimination des produits contenant du mercure, la réduction du mercure issu des procédés industriels, le financement de la recherche et des activités de contrôle et de suivi.

Ensuite, une seconde avenue serait constituée par un fonds à court terme qui servirait au lancement des activités d'appui et de soutien aux petits projets de transition vers une mise en œuvre plus complète, que les PED seront amenés à élaborer. Il pourrait aussi financer les projets de la période transitoire courant de l'adoption à l'entrée en vigueur de la Convention. Dans cette seconde option, le fonds fonctionnerait « de la même manière que le fonds d'affectation spéciale de durée limitée établi au titre de Programme de démarrage rapide de l'Approche stratégique ou du Programme de Petites subventions du FEM »<sup>554</sup>. Il pourrait ainsi financer les dépenses liées à la préparation d'inventaires, la réalisation d'analyses de suivi des problèmes nationaux de contamination, la préparation des mesures législatives et réglementaires pour la mise en œuvre au niveau national<sup>555</sup>.

Enfin, le fonds pourrait être configuré pour financer les projets de plus grande envergure dans les PED et les pays à économie en transition qui en ont besoin, pour les aider à mettre en marche la Convention. Compte tenu de l'ampleur de ces projets, et surtout des bénéfices éventuels qu'ils

---

<sup>553</sup> *Ibid* à la p 6.

<sup>554</sup> *Ibid.*, à la p. 7.

<sup>555</sup> *Ibid.*

pourront engendrer, le financement pourrait prendre des formes diverses telles, les aides à fonds perdu, les subventions, des prêts à des conditions de faveur, et des partenariats public-privé.

Bien que le Secrétariat ait fourni des explications claires et détaillées sur ces trois options, il restait quand même pour les Parties à faire des choix sur l'unicité ou la pluralité des sources de financement et la justification du choix opéré dans le texte de l'instrument. Il restait aussi à résoudre la question du rapport entre le processus consultatif<sup>556</sup> sur les options de financement des produits chimiques et des déchets et le mécanisme financier prévu pour la gestion du mercure.

Les discussions sur le financement avaient également porté sur les surcoûts à financer. Les opinions étaient partagées sur la question. Certains participants avaient émis l'idée que les financements devaient être utilisés pour couvrir les surcoûts provenant du remplacement des produits et procédés contenant du mercure par ceux qui n'en contiennent pas. D'autres par contre avaient suggéré d'utiliser cet argent pour couvrir l'élaboration et l'exécution des plans nationaux de mise en œuvre de la Convention. Une troisième voix avait émis l'idée d'utiliser le financement pour la mise en œuvre des mesures juridiques contraignantes ou pas. Cette question est tranchée dans l'article 13 alinéa 5 de la Convention qui dispose que le mécanisme de financement a pour but de « fournir en temps voulu des ressources financières adéquates et prévisibles pour aider les Parties qui sont des pays en développement ou des pays à économie en transition dans la mise en œuvre de leurs obligations au titre de la (...) Convention »<sup>557</sup>.

La question de la reconstitution et de la mobilisation des ressources du fonds avait aussi fait l'objet d'un certain nombre de points de vue intéressants. Après avoir réfléchi sur l'importance d'un système de reconstitution, certains avaient proposé l'idée d'arrimer leur montant sur la base des barèmes des quotes-parts des pays développés Parties, tandis que d'autres estimaient

---

<sup>556</sup> Nous faisons allusion ici au travail des deux co-modérateurs nommé par le Comité de négociations qui consistait à rencontrer les gouvernements afin de recueillir leurs points de vue sur les formes possibles de l'instrument de financement et les domaines prioritaires du financement.

<sup>557</sup> *Convention de Minamata sur le mercure, supra* note 38, à l'article 13 alinéa 5.



que les contributions devraient être volontaires, mais que l'assiette des donateurs devrait s'élargir et inclure les Parties, les non-Parties et le secteur privé. Il devrait aussi être rentable et surtout servir avant tout à la mise en œuvre de la Convention<sup>558</sup>.

Les discussions lors de la troisième session des négociations n'ayant pas abouti à un compromis définitif, des travaux d'intersession avaient été demandés. Les coprésidents des groupes de contact sur les ressources financières, l'assistance technique et l'aide à la mise en œuvre (M. Adel Shafei Osman (Égypte) et Mme Johanna Lissinger Peitz (Suède)) avaient été mandatés pour proposer, en collaboration avec le président du Comité de négociation et un groupe d'experts, une approche conceptuelle et dans la mesure du possible, un texte portant sur les ressources financières et l'assistance technique. Ce texte (article 15 et 16) devait être la base des discussions lors des réunions de négociation.

La composition du groupe d'experts qui ont travaillé avec les coprésidents est importante, car elle nous permet de voir le degré de représentation mondiale lors des débats et aussi de nous faire une idée du niveau d'influence de certains groupes régionaux. Il fut composé des cinq groupes régionaux de l'ONU, à savoir : « trois du groupe des États d'Afrique, cinq du groupe des États d'Asie et du Pacifique, deux du groupe des États d'Europe centrale et orientale, trois du groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes et six du groupe des États d'Europe occidentale et autres États »<sup>559</sup>.

---

<sup>558</sup> PNUE, *Analyse comparative plus poussée des options de mécanisme d'assistance financière à l'instrument international juridiquement contraignant sur le mercure*, supra note 500, à la p. 12.

<sup>559</sup> PNUE, *Proposition pour une approche conceptuelle et un texte possible sur les ressources financières et l'assistance technique*, UNEP(DTIE)/Hg/INC.4/4, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, avril 2012, à la p. 2, en ligne:

[http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc4/French/4\\_4\\_f\\_finance.pdf](http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc4/French/4_4_f_finance.pdf) (dernière vérification le 22 juin 2019). Ces négociations avaient présenté l'avantage de poser une base de négociation sur ce qui doit être financé, en l'occurrence, les évaluations rapides menées à titre exploratoire, le renforcement des capacités au niveau national, les coûts totaux et surcoûts convenus, les activités liées au respect des obligations juridiques contraignantes résultant de la Convention et les autres activités bénéfiques pour l'environnement. Elles avaient aussi jeté les bases des discussions sur l'origine des ressources financières, qu'il s'agisse d'un Fonds constitué par les versements de tous les pays, des contributions nationales, la participation du secteur privé, des banques régionales de développement, du renforcement de la coopération et de la coordination au sein du groupe

Jusqu'à la quatrième session des négociations, la question financière n'avait pas encore trouvé de solution définitive. Deux positions continuaient toutefois de s'opposer. D'une part, la proposition du GRULAC (*Group of Latin America and Caribbean Countries*), qui préconisait un mécanisme de financement indépendant était soutenue par le Groupe africain, la Chine, la Jamaïque, les Philippines, la Jordanie et le groupe de travail Zéro mercure. D'autre part, le Japon, les États-Unis, l'UE et la Norvège s'étaient plutôt prononcés en faveur du FEM<sup>560</sup>.

La 5<sup>e</sup> session de négociation (13-19 janvier 2013) était déterminante, puisque se situant juste avant le délai au bout duquel tout devait avoir été réglé, c'est-à-dire avant la 27<sup>e</sup> réunion du Conseil d'administration du PNUE qui devait se tenir en février 2013. La question financière avait d'abord été débattue en séance plénière. Ensuite, elle fut reprise dans le cadre des consultations informelles en semaine. Enfin, elle fut débattue dans le groupe de contact sur le financement, l'assistance technique et le transfert de technologie. Les discussions avaient porté sur les mesures de financement provisoires, c'est-à-dire celles concernant la période précédant l'entrée en vigueur de la Convention, puis sur le mécanisme de financement. La proposition du groupe composé des pays riches en faveur du FEM avait retenu plus d'attention. Ces derniers avançaient même des montants précis de contribution<sup>561</sup>.

Sur l'insistance constante du groupe des pays développés pour retenir le FEM, ce dernier fut finalement adopté comme mécanisme de financement, malgré le fait que les partisans de l'autre

---

des produits chimiques et déchets ou encore des autres programmes multilatéraux de développement. Voir aussi, *Ibid* aux pp 3-5.

<sup>560</sup> Soledad Aguilar, Paula Barrios, Tallash Kantai, Pia Kohler et Jessica Templeton, « Fais marquants de la CNI 4 sur le mercure : vendredi 29 juin 2012 » (2012) 28:12 *Institut International du Développement Durable*, à la p. 2, en ligne, <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2812f.pdf>> (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>561</sup> Des promesses avaient aussi été faites à l'occasion. Par exemple, la Suisse avait promis un million de ses francs, le « Japon [avait] annoncé une contribution au financement provisoire à un niveau au moins équivalent à celui des contributions annoncées par d'autres pays, et une éventuelle contribution supplémentaire proportionnelle au niveau d'ambition de la Convention pour la période précédant la conférence diplomatique. La Norvège avait souligné l'engagement de conclure un traité ambitieux et de soutenir la phase de transition, promettant un million de dollars US pour les "mesures sur le terrain" ». Voir, Pia Kohler, Elisa Morgera, Keith Ripley, Nicole Schabus et Elsa Tsioumani, « Compte-rendu de la cinquième session du Comité de Négociation Intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure: 13-19 janvier 2013 » (2013) 28:22 *Bulletin des négociations de la terre* 28, à la p. 16, en ligne: <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2822f.pdf> (vérification finale le 22 juin 2019).

solution - celle des PED - avaient continué de réclamer la diversification des sources de financement<sup>562</sup>. Certains PED se sont opposés à cette solution en évoquant les difficultés souvent rencontrées pour obtenir le financement du FEM ainsi que ses procédures restrictives. La solution fut proposée d'associer le FEM à un autre fonds autonome de financement. Malheureusement, cette voie n'avait pas retenu l'attention.

### ➤ **L'impact de la complexité du processus des négociations de Minamata sur le choix du mode de financement**

La négociation des conventions internationales, de l'identification des problèmes<sup>563</sup> jusqu'à l'entrée en vigueur, passe par un certain nombre d'étapes bien déterminées. Le schéma n'est toutefois pas unique, car le profil des négociations tient compte de la nature du problème à débattre, des intérêts en jeu, des acteurs et des circonstances des négociations. Mais *grosso modo*, ce fut le cas avec la question du mercure<sup>564</sup>, comme en témoigne l'ensemble des travaux du Comité intergouvernemental de négociation.

---

<sup>562</sup> Le Brésil et les autres PED avaient soumis à l'examen un document non officiel qui mettait l'accent sur « un rôle du FEM ; un fonds supplémentaire autonome, considéré comme une question urgente ; des entités nationales pour renforcer les capacités des pays en développement en vue de la mise en œuvre de la Convention ; et la participation du secteur privé et, éventuellement, d'autres entités ». Voir, *Ibid.* Ce document mettait en exergue l'acquittement de leurs obligations par les PED versus la garantie des financements des pays développés, ce qui en définitive revient au débat du choix entre le FEM et le FM.

<sup>563</sup> L'identification d'un problème environnemental international peut se faire directement par voie étatique, un gouvernement prenant l'initiative d'attirer l'attention de la communauté internationale sur une problématique qui lui tient particulièrement à cœur en fournissant les informations scientifiques à sa disposition et en encourageant une organisation internationale à accorder plus d'importance au problème pour en fin de compte initier des négociations sur la question. Ce schéma fut par exemple suivi dans le cas de la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* (CITES) où les États-Unis et le Kenya avaient initié le processus en élaborant de concert avec l'Alliance mondiale pour la nature (UICN), un projet de texte qui avait servi de base pour les négociations de la CITES. Voir, Laura Ivers, « Comment se fait une convention? De l'identification des problèmes jusqu'à l'entrée en vigueur - Les étapes et les acteurs clés de l'élaboration des conventions internationales » (2001) 52:2001/3 *Revue internationale des forêts et des industries forestières*, aux pp 3-4.

<sup>564</sup> La *Convention sur le mercure* a elle aussi suivi ces étapes, car des recherches sur ce sujet sont abondantes et vont toutes dans le même sens. Le mercure cause des ravages sur la santé humaine par les phénomènes de bioaccumulation, de bioconcentration et de bioamplification. La **bioaccumulation** se définit généralement comme « l'accumulation d'un produit chimique dans un organisme à une concentration plus élevée que celle qui est présente dans une source externe ». Voir, Des W. Connell, *Bioaccumulation of Xenobiotic Compounds*, CRC Press, 1989,

En outre, l'essentiel des négociations au sein du Comité intergouvernemental se fait par marchandage entre les gouvernements<sup>565</sup>. Tout comme en chimie où les atomes de même nature se regroupent, ainsi en est-il lors des négociations, les États poursuivant les intérêts communs s'associent pour former des coalitions non pas sur une base géographique, mais très souvent sur une base géopolitique. Certains groupes sont quasi permanents dans l'histoire des négociations environnementales. Il en est ainsi du groupe des PED et la Chine. Ce groupe, encore appelé G77 fut fondé en 1964 et compte en son sein plus de 132 membres. Sa finalité est de « définir des positions de négociation communes sur des problèmes présentant un intérêt pour [les PED], comme les transferts de fonds et de technologies »<sup>566</sup>. Il avait participé aux négociations sur la *Convention sur le mercure*<sup>567</sup>.

À la différence des PED, les pays développés ne sont pas coalisés en un groupe unique. En observant attentivement, on dénombre au moins deux blocs : le bloc Union européenne, constitué comme son nom l'indique, des États membres de l'Union européenne ainsi que le bloc JUSSCANNZ, constitué de certains pays riches non membres de l'UE. Il comprend en son sein les pays suivants : Japon, États-Unis, Suisse, Canada, Australie, Norvège et Nouvelle-

---

à la p. 2 [Notre traduction]. La **bioconcentration** par contre, est « l'accumulation de produits chimiques provenant des milieux naturels par des voies non alimentaires ». Voir Edward Baum, *Chemical Property Estimation: Theory and Application*, CRC Press, 1997, à la p. 211 [Notre traduction]. Enfin, selon le volume 227 de la *Reviews of Environmental Contamination and Toxicology*, « bioamplification occurs when an animal loses body mass and chemical partitioning capacity at a faster rate than it can eliminate contaminants ». Voir David M. Whitacre, *Reviews of Environmental Contamination and Toxicology*, Springer Science & Business Media, 2013, à la p. 135.

<sup>565</sup> En parlant de gouvernement, nous faisons en fait référence aux délégués qui les représentent. Parfois, les négociations deviennent tellement intenses qu'il faut faire des pauses relaxantes. Tel fut le cas lors de la quatrième session, où une pause de deux heures de temps baptisée « pause suisse » fut accordée. Elle était faite de dégustations, du tango et de conversations destinées à relaxer les esprits et à remettre les délégués dans les meilleures conditions de négociation. Voir Soledad Aguilar, Paula Barrios, Tallash Kantai, Pia Kohler et Jessica Templeton, « Fais marquants de la CNI 4 sur le mercure : vendredi 29 juin 2012 », *supra* note 560, à la p. 2.

<sup>566</sup> Laura Ivers, « Comment se fait une convention? De l'identification des problèmes jusqu'à l'entrée en vigueur - Les étapes et les acteurs clés de l'élaboration des conventions internationales », *supra* note 563, à la p. 9.

<sup>567</sup> Les négociations sur le mercure ont attiré aussi bien les États que les ONG. En ce qui concerne les groupes d'États, mentionnons : le Groupe africain, l'Union européenne, les États-Unis, le GRULAC (groupe des États d'Amérique latine et Caraïbes), et bien d'autres États encore. Au nombre des ONG, on pouvait remarquer la participation de l'Association internationale de pédiatrie, la coalition pour les médecins libres de mercure, la Fédération dentaire internationale, la Fédération internationale pour la recherche dentaire, le groupe de travail Zéro mercure, la Fédération européenne des fabricants d'ampoules et SAFEMIND.

Zélande. Ce groupe « sert de tribune pour des échanges d'informations et des discussions et convient d'une position unifiée dans certaines négociations »<sup>568</sup>. À côté de ces grands blocs, on rencontre aussi le bloc des ONG qui se coalisent et coordonnent leurs positions afin d'avoir plus d'impact grâce à la force du nombre.

Ces blocs ont toutefois des poids et des influences inégaux lors des négociations. Ainsi, les pays industrialisés sont les détenteurs de la grande majorité du financement environnemental. Toutefois, ces mêmes pays *a contrario* sont les plus grands responsables de la dégradation environnementale par le fait de leurs activités et de l'utilisation des ressources naturelles. L'argent étant le nerf de la guerre, ces pays ont le pouvoir de bloquer une négociation ou au contraire de faciliter l'obtention d'un accord sur l'environnement<sup>569</sup>. Leur influence va jusqu'à la détermination du mécanisme de financement qui est associé à la convention. Une convention efficace est généralement celle dans laquelle les pays riches s'engagent fermement et résolument et pèsent de tout leur poids financier dans le but de rechercher des résultats concrets.

Lors des négociations, il est de coutume aussi de constituer des groupes de discussion, encore appelés groupes de contact. Au fur et à mesure que les négociations avancent, et surtout face aux impératifs de délais, il n'est pas rare que ces groupes soient rétrécis en comités plus petits, c'est le cas du groupe de rédaction qui comprend un nombre restreint de représentants gouvernementaux. Les travaux de ces groupes restreints sont évidemment soumis au Comité pour examen en session plénière<sup>570</sup>.

---

<sup>568</sup> Laura Ivers, « Comment se fait une convention? De l'identification des problèmes jusqu'à l'entrée en vigueur - Les étapes et les acteurs clés de l'élaboration des conventions internationales », *supra* note 563, aux pp. 8-9.

<sup>569</sup> Il y a une polarisation des positions entre les pays industrialisés et les PED. Elle est marquée par un déséquilibre de fait entre les deux blocs. La répartition des finances est inversement proportionnelle à la répartition des ressources naturelles. En d'autres termes, les pays riches disposent des finances et des capacités techniques, tandis que les pays pauvres détiennent l'essentiel des ressources naturelles.

<sup>570</sup> Ce scénario a eu lieu lors des négociations sur le mercure. Pour organiser les travaux de la cinquième session (avant-dernière), le Président avait fait appel aux groupes restreints pour permettre les débats plus détaillés et assurer la progression des débats. Pour l'occasion, il déclara : « Je reconnais, comme cela a été la pratique jusqu'à ce jour, qu'il sera nécessaire de renvoyer les questions en suspens à des groupes restreints pour un examen plus approfondi. À notre session finale, contrairement aux sessions précédentes, il pourrait être nécessaire de recourir davantage aux groupes de rédaction, au sein desquels un petit nombre de représentants gouvernementaux

Bien plus, le déroulement concret des négociations nous en apprend davantage sur les résultats. Comme le souligne Laura Ivers, « Malgré l'atmosphère officielle d'une réunion plénière d'un CIN, c'est surtout dans les couloirs, autour d'une tasse de café ou derrière des portes closes, dans des groupes de contact ou de rédaction, que se jouent réellement les négociations. Pendant que la plénière discute de questions secondaires, les négociateurs clés sont souvent à l'abri des regards, en train de discuter des politiques qui sous-tendent des questions clés, par exemple des engagements concrets qui doivent être pris en matière d'assistance technique et financière. C'est dans des discussions bilatérales et dans l'arrière-salle des négociations que les questions sont tranchées et les compromis atteints »<sup>571</sup>.

Le souci constant des PED est de recevoir des compensations financières pour s'acquitter de leurs obligations. Cette situation de déséquilibre les place dans une position absolument fragile au point où ils sont perçus par certains comme des « mendiants » lors des négociations environnementales. Répondant précisément à cette préoccupation, le Brésil, lors des négociations sur le mercure avait souligné qu'aucune délégation ne pouvait être qualifiée de « mendicante », parce qu'elle insistait sur la nécessité des mesures financières et autres techniques d'accompagnement, mais que de leur part, les pays développés devaient « participer à ces négociations dans un esprit de bonne foi », car, comme le rappelait la Chine, « la Décision CA 25/5 stipule que le respect des obligations dépend de la fourniture de ressources financières »<sup>572</sup>.

---

s'attacheront à faire en sorte que les choix politiques faits au sein de groupes plus larges soient rigoureusement reflétés dans le projet de texte. Les questions plus vastes pourront toujours être examinées au sein de groupes plus larges ou groupes de contact où, je l'espère, un accord plus approfondi pourra être dégagé sur les approches les mieux adaptées ». Voir, PNUE, *Note de scénario pour la cinquième session du Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure*, UNEP(DTIE)/Hg/INC.5/2, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 15 octobre 2012, à la p. 4, en ligne : [http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc5/French/5\\_2\\_f\\_scenario.pdf](http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/inc5/French/5_2_f_scenario.pdf) (consulté le 13 avril 2016).

<sup>571</sup> Laura Ivers, « Comment se fait une convention? De l'identification des problèmes jusqu'à l'entrée en vigueur - Les étapes et les acteurs clés de l'élaboration des conventions internationales », *supra* note 563, à la p. 12.

<sup>572</sup> Kantai Tallash, Jessica Templeton et Xia Kungbao, « Compte-rendu de la troisième session du Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure : 31 octobre-4 novembre 2011 » (2011) 28:8 *Bulletin des Négociations de la Terre 2*, à la p. 10.

Comme le souligne encore Laura Ivers, les discussions pour l'élaboration des conventions sont marquées par un déséquilibre des forces en présence « les pays en développement riches en ressources naturelles, mais pauvres sur le plan financier, hésitent à prendre un engagement juridiquement contraignant pour résoudre un problème environnemental ou conserver des ressources naturelles s'ils ne reçoivent pas une compensation leur garantissant qu'ils pourront s'acquitter de leurs obligations, sous forme d'assistance financière, de transfert de technologies ou de mesures de renforcement des capacités »<sup>573</sup>. De l'autre côté, l'on observe souvent des hésitations quand vient le temps de financer les surcoûts des PED. Cela pourrait peut-être expliquer le choix courant du FEM plutôt que le FM, car la pression est moins grande sur le premier par rapport au deuxième du moins en ce qui concerne l'octroi des financements. Au final, le résultat des négociations finit par avoir un impact sur la mise en œuvre de la Convention à travers le mécanisme de financement.

#### **b- Les impacts du type de mécanisme de financement sur l'application de la Convention**

Dès le lancement de la première session des négociations pour la *Convention sur le mercure*, les PED avaient clairement « préconisé la mise en place d'un mécanisme de financement sur le modèle des mécanismes existants tels que le Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal »<sup>574</sup>. Nous remarquons également que le mode de financement peut avoir un impact sur la vitesse des ratifications, et donc sur l'entrée en vigueur de l'instrument. Un mécanisme de financement convaincant surtout pour les PED est un incitatif à une ratification rapide. Nous ne disons évidemment pas que c'est la seule raison qui expliquerait que certains accords environnementaux entrent plus rapidement en vigueur que d'autres<sup>575</sup>, mais si l'on se réfère à

---

<sup>573</sup> Laura Ivers, « Comment se fait une convention ? De l'identification des problèmes jusqu'à l'entrée en vigueur - Les étapes et les acteurs clés de l'élaboration des conventions internationales », *supra* note 563, à la p. 10.

<sup>574</sup> *Ibid.*, à la p. 7.

<sup>575</sup> Il existe bien d'autres raisons qui peuvent soit refréner ou accélérer la ratification d'une Convention environnementale par un État. C'est le cas de la nature des obligations, l'imposition des quotas et parfois la nécessité d'un réaménagement constitutionnel interne pour des besoins de conformité à la loi fondamentale du pays.





FEM, qui est d'éliminer 80 000 tonnes de POP, notamment des PCB, des pesticides périmés et du DDT, sans nuire à l'environnement »<sup>578</sup>.

Lors de la Conférence des Parties pour le compte des trois Conventions (Bâle, Rotterdam et Stockholm) qui s'est tenue le 13 mai 2015 à Genève, en Suisse, le Secrétariat avait « présenté de l'information sur la mise en œuvre de la CR [Convention de Rotterdam] (UNEP/FAO/RC/COP.7/INF/5), soulignant que de nombreux pays n'ont pas fourni de réponse concernant l'importation d'un ou de plusieurs produits chimiques inscrits à l'Annexe III »<sup>579</sup> et il a ensuite « présenté une proposition visant à augmenter le nombre des notifications des MRF [mesures de réglementation finales] (UNEP/FAO/RC/COP.7/4), en notant que le nombre de Parties qui ont présenté des notifications demeure faible »<sup>580</sup>. Ce genre de situation rend difficile l'obtention d'un bilan quantifiable.

### **3- L'insuffisance du financement national prévu par les Conventions sur les produits chimiques et déchets dangereux**

Le financement national est régulièrement prévu pour l'atteinte des objectifs environnementaux qu'il s'agisse d'un pays riche ou d'un PED. Analysons ensemble le fonctionnement de cette source de financement.

---

20Management/UNDP%C2%B9sChemicals%20and%20Waste%20Management%20for%20Sustainable%20Dev elopment\_French\_Final.pdf (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>578</sup> *Ibid.*, à la p. ii.

<sup>579</sup> Allan Jennifer, Kantai Tallash, Jennifer Lenhart, Keith Ripley et Jessica Templeton « Faits marquants des Cdp aux Conventions de BRS » (2015) 15:228 *Bulletin des Négociations de la Terre*, à la p. 2, en ligne, <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb15228f.pdf> (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>580</sup> *Ibid.*

**a- Les articles 14 de la Convention de Bâle, 16 de la Convention de Rotterdam, 13 de la Convention de Stockholm et 13 de la Convention de Minamata**

Les alinéas 1 et 3 de l'article 13 de la *Convention de Minamata* se lisent comme suit :

*« 1. Chaque Partie s'engage à fournir, dans la mesure de ses moyens et conformément à ses politiques, priorités, plans et programmes nationaux, des ressources pour les activités nationales prévues aux fins de la mise en œuvre de la présente Convention. Ces ressources peuvent inclure des financements nationaux dans le cadre de politiques, stratégies de développement et budgets nationaux pertinents, des financements bilatéraux et multilatéraux, ainsi que la participation du secteur privé.*

*3. Les sources multilatérales, régionales et bilatérales d'assistance dans les domaines financiers et techniques et dans ceux du renforcement des capacités et du transfert de technologies sont encouragées de façon urgente à renforcer et intensifier leurs activités se rapportant au mercure visant à appuyer les Parties qui sont des pays en développement dans la mise en œuvre de la présente Convention pour ce qui est des ressources financières, de l'assistance technique et du transfert de technologies »<sup>581</sup>.*

Cette formulation est reprise presque mot pour mot dans les articles correspondants des trois autres conventions faisant partie du domaine des produits chimiques. On en déduit qu'une partie du financement de la mise en œuvre de la Convention devrait provenir des Parties elles-mêmes. De plus, une autre possibilité de financement encouragée devrait provenir de la coopération bilatérale, régionale et multilatérale. Deux éléments totalement imbriqués l'un dans l'autre sont à prendre en considération lorsqu'on analyse la question de la disponibilité des ressources dans les PED. Il s'agit de la répartition du budget et la fixation des priorités. En d'autres termes, la question se ramène tout simplement à déterminer la place qu'occupent les questions environnementales dans les économies du Sud.

---

<sup>581</sup> *Convention de Minamata sur le mercure, supra* note 38, à l'article 13, alinéas 1 et 3.

Il est vrai que la réponse à cette question est certainement tributaire de la situation géographique du pays considéré. Par exemple, un État insulaire qui est menacé par des inondations du fait de l'augmentation du niveau des océans résultant du réchauffement de la planète n'aura pas le même intérêt qu'un pays situé à l'intérieur du continent. Mais de façon globale, les préoccupations de la plupart des PED sont les mêmes. Ces pays sont fondamentalement tournés vers la recherche de la croissance économique et le développement. Par conséquent, il serait très difficile d'aborder la question de la disponibilité et de l'affectation des ressources financières sans parler de leurs priorités de développement. Il n'est même pas rare de voir cette préoccupation prendre le dessus sur le maintien de la paix.

Dans les années 1990, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies soulevait à l'époque un certain nombre de raisons qui expliquent les difficultés de l'aide au développement. D'abord, il mentionnait que le concept en lui-même demeure flou à la lecture des textes de l'ONU. Ensuite, il faisait remarquer qu'« il existe une multitude d'institutions étatiques internationales spécialisées dans l'aide économique et le développement, et chacune souscrit à des priorités et à des règles qui lui sont propres »<sup>582</sup>. Enfin, il concluait que les États-Unis, ainsi que d'autres pays accordent moins d'intérêt sinon pas d'intérêt du tout à l'aide au développement en la reléguant au secteur privé<sup>583</sup>.

Si telle semble être la situation, la question qui vient naturellement à l'esprit de la plupart des dirigeants des PED est celle de savoir que faire si leurs questions de développement perdent la priorité aux yeux des pays industrialisés ? Au nom de quelle source de motivation les PED devront-ils s'en départir pour propulser l'application des conventions sur les produits chimiques au premier rang de leurs préoccupations ? Nous constatons dans la pratique que les questions de

---

<sup>582</sup> Boutros-Ghali Boutros, « À la recherche du développement » (2000) 286 :27 *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 27-30, à la p. 27.

<sup>583</sup> *Ibid.*

développement<sup>584</sup> sont liées de façon intrinsèque aux préoccupations environnementales et par conséquent conditionnent la mise en œuvre des conventions.

Comme le démontre André Beauchamp, il existe une relation dialectique entre la pauvreté et l'environnement. La pauvreté est un facteur de poids dans la détérioration de l'environnement. Une population assujettie à la pauvreté a tendance à activer l'instinct de survie en se rabattant sur les ressources environnementales qui l'entourent. Dans l'autre sens, la destruction de l'environnement accélère la pauvreté. Par exemple, l'utilisation prolongée du mercure dans l'extraction minière à petite échelle de l'or engendre des problèmes de santé graves et irrémédiables, le mercure étant un polluant bioaccumulable<sup>585</sup>.

Cela dit, la répartition des ressources financières des pays du Sud a tendance à favoriser les secteurs de la sécurité sociale et le renforcement de l'appareil financier, plutôt que la protection environnementale<sup>586</sup>. De plus, les crises financières de portée mondiale, à l'instar de celle de

---

<sup>584</sup> Nous sommes conscients que cerner la notion de développement a fait l'objet de plusieurs approches. Plusieurs critères ont été définis en fonction de l'angle d'approche. Le repérage classique a longtemps consisté à prendre en compte le PNB (produit national brut) par habitant ou même le RNB (revenu national brut) qui est généralement préféré au PIB (produit intérieur brut) dont il est sensiblement égal. Dans cet ordre d'idées, « le PIB correspond à la richesse créée dans un pays par tous ceux qui y résident, qu'ils soient nationaux ou étrangers, alors que le PNB d'un pays équivaut à la richesse créée pour ce pays par ses ressortissants, qu'ils résident dans le pays ou à l'étranger. Ainsi, le PNB d'un pays est son PIB plus les revenus provenant de l'étranger moins ceux qui sortent du pays. Le RNB est le PNB corrigé de la valeur de la dépréciation des biens ou des facteurs de production ». Voir, Tsayem Damaze Moïse, « l'Afrique dans la géopolitique du développement durable: entre pauvreté et mondialisation des préoccupations environnementales » dans *Les géographes et le développement. Discours et actions*, MSHA, Bordeaux, Archives ouvertes en Sciences de l'Homme et de la Société 185-210, 2010, à la p. 188.

Cette vision du développement est essentiellement attribuable aux institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international et Banque mondiale). Par contre, depuis les années 1990, les économistes des pays du Sud ont défini un autre indicateur connu sous le label IDH (indice de développement humain). Dorénavant, c'est ce critère qui est pris en compte par le PNUD dans le *Rapport annuel sur le développement humain*. Cet indice est toutefois composé des trois principaux éléments que sont « l'espérance de vie à la naissance (de 25 à 85 ans), le niveau d'instruction (taux d'alphabétisation et taux de scolarisation) et le niveau de revenu ». On comprend donc que cette nouvelle base de calcul tient compte à la fois des indicateurs économiques et des indicateurs sociaux. Voir Louis Favreau et Lucie Échette, *Mondialisation, Économie Sociale, Développement Local et Solidarité Internationale*, PUQ, 2002, à la p. 31. Voir aussi Sylvie Brunel, *L'Afrique: un continent en réserve de développement*, Éditions Bréal, 2004, à la p. 12.

<sup>585</sup> André Beauchamp, *Introduction à l'éthique de l'environnement*, Médiaspaul, 1993, à la p. 109.

<sup>586</sup> Pour que les pays du Sud priorisent l'environnement, ils demandent fréquemment que l'aide au développement en provenance des pays riches soit de qualité et corresponde à des besoins réels. Or force est de constater que dans quelques cas les choses se passent différemment. Comme le mentionne Bertrand Schneider, certains pays développés font par exemple acheminer des produits invendables ou retirés de la vente chez eux sous forme d'aide

2008, ont eu des effets dommageables sur les économies des pays subsahariens pour ne citer que ces derniers. Les défis sont de deux ordres : trouver la solution pour freiner la contagion de la crise financière mondiale et aussi trouver la meilleure façon d’orienter l’effort de développement et consolider le système financier dans un climat de conjoncture. C’est la raison pour laquelle les PED priorisent les mesures qui atténuent les effets réels et potentiels, c’est-à-dire celles qui visent à « i) intensifier rapidement la surveillance afin de vite détecter les risques et d’améliorer le suivi ; ii) assurer un niveau de liquidité suffisant dans le système financier ; et iii) donner au public confiance dans le fonctionnement des marchés et des institutions ». <sup>587</sup> L’établissement des financements nationaux en est une preuve palpable.

#### **b- Constat des limites du financement national : le problème de l’établissement, du financement et du suivi des plan nationaux**

Les plans nationaux de l’environnement, que certains appellent également plans nationaux d’action environnementale (PNAE) sont des planifications tournées vers le futur dont l’objectif est d’assurer une protection efficace de l’environnement. Ce sont des programmes stratégiques à l’intérieur desquels les questions environnementales et de développement durable sont identifiées et organisées par ordre de priorité. Ils servent aussi à faciliter la coordination des activités des donateurs dans le domaine de l’environnement dans les PED<sup>588</sup>. Ce sont donc au fond des programmes que les États se donnent à l’intérieur d’un échéancier. Si l’établissement et l’exécution des plans nationaux ont connu un large succès dans les pays riches, il est intéressant de présenter la situation dans les PED en se servant en trame de fond de l’expérience africaine en parallèle avec la procédure de conception, de mise en place et de financement de ces plans.

---

aux PED, ce qui ne peut qu’engendrer plus de problèmes que de réelles solutions. Voir Bertrand Schneider, *L’Afrique face à ses priorités*, Économica, 1987 à la p 39.

<sup>587</sup> Fonds Monétaire International, *Perspectives économiques régionales, Avril 2009 : Afrique subsaharienne*, Washington, International Monetary Fund, 2009, à la p. 54.

<sup>588</sup> François Falloux et Lee M. Talbot, *Crisis and Opportunity : Environment and Development in Africa*, Routledge, 2013, à la p. 256.

### ➤ Nature et établissement des PNAE dans les PED : l'expérience africaine

Les PNAE sont le creuset dans lequel se bâtit et se consolide la stratégie d'atteinte du développement durable. Ils cristallisent la participation locale à la réalisation des objectifs environnementaux. Non seulement ils sont souvent une condition d'obtention de l'aide internationale, mais ils constituent en eux-mêmes la raison de cette demande dans certains cas. Les premiers PNAE en Afrique ont vu le jour dans les années 1990. Ce sont en effet, Madagascar<sup>589</sup>, l'Île Maurice, le Botswana et le Lesotho, qui furent les premiers à les adopter, suivi d'une trentaine d'autres pays d'Afrique et de l'Océan Indien entre 1990 et 1996<sup>590</sup>.

Pour la réussite d'un PNAE, il est généralement préférable de commencer par identifier le secteur environnemental qui est le plus à risque, puis d'initier tout d'abord un Programme national de soutien environnemental (PNSE). Lors de cette étape, l'on procède à l'identification des questions environnementales que le secteur d'activité soulève ainsi que leurs effets sur le développement économique. Ensuite, on définit les priorités objectives afin de déterminer les problèmes les plus importants et urgents par rapport à ceux qui le sont moins<sup>591</sup>. La

---

<sup>589</sup> Madagascar a toutefois fait l'objet d'un deuxième plan de financement. Sur les objectifs à atteindre du premier, on pouvait lire ce qui suit : « The first phase program is under implementation. It has the double objectives of beginning operations of an urgent nature while establishing the basis for the overall program, in terms of building institutions, developing human resources, establishing sound environmental policies, methods, tools and procedures. It consists of six components: (i) protecting and managing biodiversity at the level of fifty Protected Areas, testing concepts such as integrated conservation and development projects as a means to better conserve biodiversity; (ii) developing community-based soil conservation and water shed management mini-projects; (iii) developing land management tools through mapping and remote sensing; (iv) improving land security through cadastral operations; (v) promoting environmental sensitization, education and training, and developing environmental policies and procedures; and (vi) developing a support program including institution building, reinforcement of the environmental data base, marine and environmental research, monitoring and evaluation ». Voir World Bank, *Madagascar-Second Environment Program Support Project*, World Bank, (Report No. PIC2898), septembre 1996 au paragraphe 3.

<sup>590</sup> Fano Andriamahefazafy et Philippe Meral, « La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? » (2004) 127 :3 *Mondes en développement* 29-44, à la p. 29 (note 5).

<sup>591</sup> Felix Kaluma, Stephen Machira et Patrick Kamwendo, « Institutional framework for the implementation of NEAP » dans *The action plan*, Lilongwe, Malawi, NEAP Department of Research and Environmental Affairs,

détermination des priorités intervient aussi dans la répartition des financements. Une bonne répartition élaborée sur des cibles environnementales prioritaires fait économiser sur le long terme. Illustrons la mise en pratique de ces étapes en nous servant du cas de la pollution au mercure. Admettons qu'un État ait considéré que le déversement du méthylmercure dans les cours d'eau par une compagnie riveraine ne soit pas une priorité environnementale immédiate. Que deviendrait le coût une fois qu'une catastrophe comme celle de la baie de Minamata se produirait ?<sup>592</sup> Une simple comparaison de ce cas de figure avec les coûts d'une prise en compte en termes de prévention fait ressortir tous les avantages d'une bonne détermination des priorités lors de l'établissement des PNAE.

De plus, il est préférable de fixer des objectifs réalistes correspondant à la réalité interne du pays qui adopte le PNAE. C'est donc pourquoi l'établissement de bonnes politiques environnementales accompagnées d'institutions adéquates (modifiées ou nouvelles) et d'un corps de règles juridiques adaptées sont plus que jamais nécessaires<sup>593</sup>.

Avoir un PNAE bien conçu et bien ficelé est une chose, le mettre efficacement en œuvre en est une autre. L'expérience positive dans certains pays montre qu'en commençant par un programme national de soutien environnemental (PNSE), on se donne des bases solides pour la réalisation sur le long terme d'un PNAE. Celui-ci a le mérite d'être orienté vers « la mise en œuvre des politiques, des réformes institutionnelles et juridiques recommandées dans le PNAE ; [l'] ajustement des programmes et projets en cours afin de les rendre compatibles avec le PNAE ; et la mise en œuvre de nouvelles actions par le biais d'une approche coordonnée de programmes

---

1998, Chapter 6, en ligne : <[http://www.sdn.org.mw/enviro/action\\_plan/chap\\_6.html](http://www.sdn.org.mw/enviro/action_plan/chap_6.html)> (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>592</sup> Comme dans le cas de la catastrophe de Minamata, le coût de la réparation serait très élevé. On devra prendre en compte les pertes en vies humaines, les questions graves de santé publique, la pollution des écosystèmes aquatiques, les frais de réparation, etc. Pourtant, en inscrivant l'encadrement institutionnel et les mesures réelles de prise en compte de ce secteur d'activité dans un PNAE, on paierait moins tout en évitant tous les effets indésirables d'une catastrophe. Ce qui reviendrait finalement à économiser de l'argent.

<sup>593</sup> Albert Michael Greve, Julian Lampietti et François Falloux, « National Environmental Action Plans : Future Directions for Sub-Saharan Africa » (1995) 6 *Environmentally Sustainable Development Division Africa Technical Department* (AFTES)-The World Bank à la p viii.

»<sup>594</sup>. Ainsi, le PNSE est un élément capital dans la pérennité et l'efficacité des PNAE. Dans les pays disposant d'une approche environnementale réussie, un PNSE est produit tous les cinq ans et utilisé pour mettre à jour le PNAE qui, à son tour, est un levier pour les demandes de financement à l'Assemblée nationale et auprès des donateurs<sup>595</sup>.

Pour aider à la conception et la réalisation des PNAE en Afrique, le réseau REDDA (Réseau pour l'Environnement et le Développement Durable en Afrique)<sup>596</sup> a été créé. Il aide notamment à appuyer les initiatives visant la préparation des rapports sur l'état de l'environnement sur le plan national et facilite la mise en place des politiques environnementales dans le cadre régional en organisant des activités de formation et une assistance technique continue<sup>597</sup>. En Afrique, la grande difficulté rencontrée repose sur le déficit des infrastructures de communication, d'information, des systèmes éducatifs et du manque de personnel qualifié. À ces lacunes déjà persistantes, s'ajoute l'absence d'un secteur privé suffisamment fort<sup>598</sup>.

### ➤ **Le financement et la mise en œuvre des PNAE dans les PED**

Le principal soutien financier pour la conception et la réalisation des PNAE en Afrique est la Banque mondiale. De 1990 à 1994, elle avait procuré un montant total de financement s'élevant approximativement à 242 millions de dollars<sup>599</sup>. Le démarrage d'un PNAE est généralement fait à l'initiative du gouvernement local, mais seulement après avoir obtenu les garanties de financement pour leur préparation. Le financement requis varie beaucoup et peut s'élever de 0,2

---

<sup>594</sup> *Ibid.*, aux pp viii-ix [La traduction est de nous].

<sup>595</sup> Eureka Janse Van Rensburg, Johan Hattingh, Heila Lotz-Sisitka et Rob O'Donoghue, *Environmental Education, Ethics and Action in Southern Africa*, HSRC Press, 2002, à la p. 38.

<sup>596</sup> Voir le site du Réseau pour l'Environnement et le Développement Durable en Afrique, en ligne : <http://www.redda-nesda.org/>

<sup>597</sup> UNEP, *Global Environment Outlook: User Profile and Impact Study*, UNEP/Earthprint, 2004 à la p. 68.

<sup>598</sup> Vincent Malaizé et Alice Sindzingre, « Politique économique secteur privé et réseaux en Asie du Sud-Est et en Afrique de l'Ouest » (1998) 39:155 *Revue du Tiers Monde* 647-673, à la p. 648.

<sup>599</sup> Albert Michael Greve, Julian Lampietti et François Falloux, « National Environmental Action Plans : Future Directions for Sub-Saharan Africa », *supra* note 593, à la p. vii.



à 5 millions de dollars en fonction de la superficie du pays considéré. Par exemple, la préparation du PNAE de la Sierra Leone (superficie, 71 740 km<sup>2</sup>) avait nécessité entre 0,2 et 0,3 million de dollars US alors que celle du Cameroun (superficie, 475 442 km<sup>2</sup>) avait été estimée à 5 millions de dollars<sup>600</sup>.

La Banque mondiale n'a pas cessé de financer des PNAE en Afrique et dans d'autres régions du monde<sup>601</sup>. Elle le fait notamment dans le cadre de sa politique de financement des projets de gestion de l'environnement (*Environmental Management Project*). Au contraire, les projets financés se sont multipliés, non seulement ceux qui ont pour finalité d'aider à la mise en place d'un PNAE, mais aussi d'autres aspects en lien avec l'environnement.

Les donateurs posent toutefois des conditions pour l'octroi des aides financières. Par exemple, à Madagascar, le Fonds de la Banque mondiale pour l'Environnement avait imposé la création de l'Association nationale des aires protégées pour superviser et coordonner l'utilisation des dons en provenance des différents donateurs internationaux dans ce domaine<sup>602</sup>.

Le financement des PNAE se fait également à travers des aides bilatérales à l'instar de celles souvent accordées par l'Agence américaine pour le développement durable (USAID)<sup>603</sup> et le

---

<sup>600</sup> *Ibid.*, à la p. 6.

<sup>601</sup> À titre d'exemple, mentionnons le projet P036007 qui avait été approuvé le 30 mars 1995 et totalement réalisé à la date du 31 décembre 2000 en faveur de Trinidad et Tobago. Il a coûté au total 10,5 millions de dollars américains. L'engagement de prêt conclu le 28 avril 1995 entre la République de Trinidad et Tobago et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement prévoyait un prêt à intérêts de \$6 250 000 US dans un projet visant à appuyer les efforts de l'emprunteur à améliorer les institutions et le cadre juridique et aussi concevoir et mettre en œuvre un programme de travail pour les priorités environnementales contenues dans son PNAE. Voir World Bank, « Trinidad and Tobago - Environmental Management Project », World Bank, mars 1995, section 2-4, en ligne : <http://www.worldbank.org/projects/P036007/environmental-management-project?lang=en> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>602</sup> Catherine Corson, « Territorialization, enclosure and neoliberalism: non-state influence in struggles over Madagascar's forests » (2011) 38:4 *The Journal of Peasant Studies* 703-726, à la p. 711.

<sup>603</sup> L'Agence des États-Unis pour le développement international (*United State Agency for International Development*) est une agence indépendante du gouvernement des États-Unis chargée du développement économique et de l'assistance humanitaire dans le monde. Elle a aussi pour but d'éradiquer la pauvreté extrême et permettre aux sociétés démocratiques de réaliser leur potentiel. Son budget pour l'année 2020 prévoit des investissements de 664.7 millions de dollars US, tout en précisant que « The request will advance the U.S. Africa Strategy through increasing prosperity, reducing dependency on U.S. assistance, and increasing self-sufficiency ». Voir, United States of America (Department of State, Foreign Operations, and Related Programs), *Congressional*

GTZ<sup>604</sup>. L'aide provient aussi des agences onusiennes telles l'UNDP et l'UNSO ainsi que de la Banque mondiale via le Fonds d'affectation spécial (*Project Preparation Facilities*).

### ➤ Le financement par secteur dans les PED

Depuis les réflexions menées à Rio, on a déterminé que le développement durable ne peut être atteint que si l'on prend en compte cinq piliers fondamentaux, à savoir : la population, les connaissances dans le domaine environnemental, le facteur d'urbanisation, la gestion des ressources naturelles et l'usage des instruments stratégiques<sup>605</sup>. Dans ces domaines, la participation du secteur privé est sans aucun doute une contribution significative. D'ailleurs, il ressort des recherches sur la question que le développement durable implique un éventail plus large des participants à l'instar des institutions importantes, le secteur public et privé, les ONG ainsi que les agences bilatérales et multilatérales. Les auteurs insistent sur la nécessaire implication des considérations environnementales dans l'économie, la préservation de la diversité biologique, la conservation des ressources naturelles, la précaution, la prévention et l'évaluation (planification), la concertation, le partenariat, la participation, l'éducation, la formation et enfin la sensibilisation<sup>606</sup>.

Le secteur privé est l'un des grands moteurs de l'économie d'un pays. Il est au centre même de la production des richesses, et par conséquent de l'utilisation des ressources naturelles et également des émissions toxiques dans l'environnement. La question se pose de savoir ce que

---

*Budget Justification: Fiscal year 2020*, United State Department of State, Wshington, DC, 20520, à la p. 71, en ligne, [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/FY\\_2020\\_CBJ.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/FY_2020_CBJ.pdf) (consulté le 1er juillet 2019).

<sup>604</sup> La GTZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) est une compagnie gouvernementale fédérale allemande fondée en janvier 2011 et spécialisée dans l'aide internationale au développement. Elle est active dans les domaines d'aide au développement, comme on peut notamment lire dans le descriptif que donne leur site internet. Voir, <https://www.giz.de/en/ourservices/270.html> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>605</sup> Mohammed Bedjaoui, « Le développement, souci premier, servi dernier » 325 *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 139-374, aux pp. 332-337.

<sup>606</sup> Jean-Luc Bourdages, « Le développement durable: conditions, principes et enjeux », n°BP-48F, *Bibliothèque du Parlement* (Canada), 1997 aux pp 7-10, en ligne : <<http://www.bdp.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/bp458-f.pdf>>. (dernière vérification le 22 juin 2019).

peuvent être la nature, l'étendue et surtout les modalités du financement privé, étant par ailleurs donné que ce domaine d'activité est essentiellement tourné vers la réalisation du profit ?

Ce secteur est devenu incontournable dans la mise en oeuvre du droit international de l'environnement. Selon certains auteurs, il est inimaginable d'appliquer le droit international sans impliquer activement l'entreprise à tous les niveaux<sup>607</sup>. Pendant longtemps, cette responsabilité avait été presque exclusivement réservée au secteur public. Mais au fil du temps, il y a eu une redéfinition progressive du rôle de l'État et de l'action publique ce qui a entraîné un « déplacement de l'analyse de la seule action des gouvernements (ou, plus largement, des institutions publiques) vers des formes de mobilisation d'acteurs privés (associations, entreprises, simples citoyens) contribuant collectivement à la régulation des espaces et des activités »<sup>608</sup>. Mais avec le vent des privatisations qui a récemment soufflé, nous pensons que c'est avec raison que certains auteurs se demandent si ce phénomène ne ferait pas « partie d'un courant néo-libéral qui aurait pour finalité de rendre au privé la production de biens et de services d'utilité publique »<sup>609</sup>. Quelle qu'en soit la réponse, le rôle du secteur privé dans la protection environnementale n'est plus sujet à débat. La beauté du droit international de l'environnement c'est aussi sa capacité à ratisser large, en associant des intérêts traditionnellement opposés pendant longtemps. C'est donc à juste titre que l'article 13 alinéa 1 de la *Convention de Minamata* reconnaît l'intérêt de prendre en compte « la participation du secteur privé »<sup>610</sup> dans l'effort de financement. Cependant, le secteur privé étant essentiellement orienté vers l'intérêt particulier, l'OCDE avait attiré l'attention des autorités sur l'application d'un certain nombre de principes cardinaux pour assurer une meilleure coordination<sup>611</sup>.

---

<sup>607</sup> Emmanuel Roucouas, « Les facteurs privés, les transactions économiques internationales et le droit international » 299 *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 251-320, à la p. 317.

<sup>608</sup> Nathalie Bertrand et Patrick Moquay, « La gouvernance locale, un retour à la proximité » (2004) 280 *Économie rurale* 77-95, à la p. 78.

<sup>609</sup> Nicolas Mettan, *Le partenariat public-privé : un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement?*, PPUR Presses polytechniques, 1994, à la p. 3.

<sup>610</sup> *Convention de Minamata sur le mercure*, *supra* note 38, à l'article 13, alinéa 1.

<sup>611</sup> L'OCDE avait prescrit les quatre actions suivantes : « identifier les objectifs finaux en matière de fourniture de services, ainsi que les avantages et les risques de l'intervention du secteur privé »; « mettre en place un cadre

De plus, il n'existe pas d'uniformité quant à la façon dont chaque État permet au secteur privé d'intervenir dans la protection de l'environnement. Au Luxembourg, par exemple, on met l'accent sur les petites et moyennes entreprises en faisant la promotion des mécanismes de micro financement<sup>612</sup>. C'est une méthode d'investissement des capitaux de ces entreprises directement dans le domaine environnemental considéré. Ainsi, les bénéfices de l'action privée sont directement perceptibles dans les programmes environnementaux dont ils ont la charge.

Les financements peuvent aussi provenir des institutions internationales qui financent directement certaines initiatives du secteur privé dans les PED. Il en est ainsi de la Banque mondiale et ses différentes agences qui fournissent régulièrement des prêts et des dons aux entreprises des PED. Il existe d'ailleurs un département des petites et moyennes entreprises au sein de la Banque mondiale. Il est chargé d'aider les compagnies privées à mobiliser les financements. Il en est de même du Programme de microfinancement du Fonds pour l'environnement mondial orienté vers la société civile (ONG, associations de développement, organisations communautaires) afin de leur apporter « des appuis techniques et financiers pour l'exécution des projets communautaires, susceptibles de contribuer à la gestion durable des ressources naturelles et à la protection de l'environnement ».<sup>613</sup> Vers la fin de sa quatrième phase opérationnelle en 2010, ce programme avait déjà financé plus de 14 000 projets communautaires.

---

propice reposant sur des réglementations de grande qualité, un engagement politique (y compris celui de combattre la corruption) et une répartition idoine des rôles et des responsabilités »; « asseoir les partenariats sur de solides mécanismes de responsabilité au moyen d'arrangements contractuels clairs et cohérents, d'un suivi et de relations fondées sur le partage des informations et la concertation avec les parties prenantes » et enfin, s'assurer que le secteur privé veille à « la durabilité des partenariats et à ce que leur intervention puisse effectivement contribuer à améliorer la vie de millions de personnes ». voir OCDE, *La participation du secteur privé aux infrastructures en eau: guide pour l'action publique*, OCDE, 2009 aux pp 4-7.

<sup>612</sup> OECD, *Examens en matière de coopération pour le développement : Luxembourg 1999*, OECD Publishing, 2000, à la p. 32.

<sup>613</sup> PNUD, « Programme de microfinancement du Fonds pour l'environnement mondial (PMF/FEM) », PNUD, 2013, en ligne:

[http://www.tg.undp.org/content/togo/fr/home/operations/projects/environment\\_and\\_energy/programme-de-micro-financements-du-fonds-pour-l'environnement-mon.html](http://www.tg.undp.org/content/togo/fr/home/operations/projects/environment_and_energy/programme-de-micro-financements-du-fonds-pour-l'environnement-mon.html) (vérification finale le 22 juin 2019).

Au-delà de ces financements importants, il existe d'autres causes à l'insuffisance des apports financiers au soutien de la mise en œuvre des conventions environnementales. Nous allons les expliciter à présent.

## **B- Les autres raisons profondes de l'insuffisance de financement dans les conventions environnementales**

Nous avons évoqué dans la première partie de cette recherche, l'interprétation du Principe des responsabilités communes, mais différenciées comme une possible source de l'insuffisance des financements en droit international de l'environnement. Cependant une autre raison valable pourrait provenir directement des prétentions des Parties telles qu'inscrites dans le cœur des textes eux-mêmes. Il s'agit des fameux coûts à couvrir. Intéressons-nous à la définition de ces surcoûts avant de nous pencher sur la façon de les déterminer.

### **1- Que sont les coûts supplémentaires que les mécanismes de financement sont censés couvrir?**

En parcourant les Conventions environnementales, on en vient forcément à remarquer des expressions récurrentes dans les articles relatifs au financement. Si l'on parcourt les textes en version française, on notera les expressions : « totalité des coûts convenus », « coûts supplémentaires convenus », « ressources financières nouvelles et additionnelles », « coûts complets incrémentaux ». Cependant, dans les versions anglaises, ce sont les expressions « *agreed incremental cost* », « *additionnal fund* », « *incremental costs* » que l'on rencontre régulièrement. Pour illustrer nos propos, prenons quelques exemples.

La *Convention de Stockholm* dispose en son article 13, alinéa 2 : « les pays développés Parties fournissent des *ressources financières nouvelles et additionnelles* pour permettre aux Parties qui sont des pays en développement ou à économie en transition de couvrir la *totalité des surcoûts convenus* de l'application des mesures leur permettant de s'acquitter de leurs obligations au titre

de la Convention »<sup>614</sup>. Dans le même sens, l'article 20, alinéa 2 de la *Convention sur la diversité biologique* déclare que « les Parties qui sont des pays développés fournissent des *ressources financières nouvelles et additionnelles* pour permettre aux Parties qui sont des pays en développement de faire face à la *totalité des surcoûts* convenus que leur impose la mise en œuvre des mesures par lesquelles ils s'acquittent des obligations découlant de la présente Convention »<sup>615</sup>.

On retrouve aussi des expressions similaires dans la littérature des organisations internationales. À titre d'exemple les directives du PNUE portant sur les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales en liaison avec l'article 5 de la *Convention de Stockholm* déclarent que « dans la mesure où une Partie est obligée d'appliquer les meilleures techniques disponibles dans des conditions qui sont bien définies par la Convention, cette Partie devra pouvoir recevoir les *coûts totaux incrémentaux* qui ont été accordés en vue de la mise en œuvre de cette obligation »<sup>616</sup>. De son côté, la Commission des communautés européennes utilise l'expression « coûts supplémentaires »<sup>617</sup>.

S'il y a une question qui a fait l'objet d'après discussions à Rio, c'était bien celle de la détermination de ces coûts. Ce qui est certain c'est que les PED ont des obligations au titre de leurs engagements aux conventions auxquelles ils souscrivent. Il n'est donc pas question que les pays riches se substituent à ces derniers pour financer toutes leurs obligations environnementales. Cela dit, à partir de quel moment estime-t-on que les coûts engagés deviennent « supplémentaires »? En d'autres termes, à partir de quel moment embarque-t-on dans la tranche des « *ressources financières nouvelles et additionnelles* »? Comment le montant

---

<sup>614</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, supra note 36, à l'article 13, alinéa 2 [nos italiques].

<sup>615</sup> *Convention sur la diversité biologique*, adoptée à Rio de Janeiro le 5 juin 1992, entrée en vigueur le 29 décembre 1993; 1760 RTNU 79; 31 ILM 818 (1992), à l'article 20, alinéa 2, en ligne : <<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>> [nos italiques] (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>616</sup> PNUE (Secrétariat de la Convention de Stockholm), *Directives sur les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales en liaison avec l'article 5 et l'annexe C de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, Maison internationale de l'environnement, 2008, à la p. 37 [nos italiques].

<sup>617</sup> Commission des communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : les changements climatiques dans le contexte de la coopération au développement*, Commission européenne, Bruxelles, 2003, aux pp. 44 et 48.

d'aide est-il calculé ? Naturellement on s'attendrait à ce qu'il soit différent d'un pays à l'autre, compte tenu des caractéristiques géographiques, politiques, économiques, etc. de chaque pays.

## **2- Les méthodes de détermination des « coûts supplémentaires convenus » ou des « ressources financières nouvelles et additionnelles »**

Il est de la responsabilité de chaque instrument juridique de déterminer les ressources financières additionnelles qu'elle mettra à la disposition des PED. En général cette tâche est dévolue au Secrétariat de la Convention qui se charge de trouver la méthode de calcul convenable. Dans le cas du Fonds vert pour le climat par exemple, la Décision B.17/10 avait été prise pour autoriser le Secrétariat à formuler « a proposal to be discussed at the nineteenth meeting of the Board for “the development and application of an incremental cost calculation methodology and/or alternative methodologies, as appropriate »<sup>618</sup>.

En se basant sur l'article 4, alinéa 4<sup>619</sup> de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, le Fonds vert pour le climat nous offre tout d'abord des définitions intéressantes sur la signification de la notion de « coûts convenus encourus ». Selon cette définition, « incremental costs are the additional expenses incurred with respect to a baseline to produce a new output or an equivalent output in a way that results in mitigation or adaptation impact »<sup>620</sup>.

---

<sup>618</sup> Green Climate Fund, *Incremental and full cost calculation methodology*, GCF/B.21/03, 24 septembre 2018, à la p. 1.

<sup>619</sup> Cet article se lit comme suit : « Les pays développés parties et les autres Parties développées figurant à l'annexe II fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement Parties du fait de l'exécution de leurs obligations découlant de l'article 12, paragraphe 1. Ils fournissent les ressources financières nécessaires aux pays en développement Parties, notamment aux fins de transferts de technologie, pour couvrir la totalité des coûts supplémentaires convenus entraînés par l'application des mesures visées au paragraphe 1 du présent article et sur lesquels un pays en développement Partie se sera entendu avec l'entité ou les entités internationales visées à l'article 11, conformément audit article ». *Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques*, adoptée le 9 mai 1992, entré en vigueur le 21 mars 1994; 1771 RTNU 107, RT Can 1994 no 7, article 4, alinéa 3, en ligne : <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>620</sup> Green Climate Fund, *Incremental and full cost calculation methodology*, *supra* note 618, à la p. 1.

De ce qui précède, nous comprenons donc qu'il y a une référence, un seuil « a base line » au-dessus duquel la portion des surcoûts s'engage, c'est-à-dire celle qui est couverte par les pays riches, ou à tout le moins, le mécanisme de financement de la convention concernée. C'est donc un système de compensation, « The incremental cost will be the difference between the cost of the baseline activity (which may be zero) and that of the actually implemented measure »<sup>621</sup>. Le coût supplémentaire est la différence entre le montant seuil (celui que doit déboursier le PED) et le montant final de l'investissement. « The determination of incremental costs would be facilitated by the development of model projects, corresponding to the substitution of typical baseline activities by typical alternatives»<sup>622</sup>.

De toute évidence, le calcul tient aussi compte de la rentabilité du projet financé. Pour illustrer, prenons l'exemple d'un investissement qui coûte 50 millions de dollars US quant à son implantation, mais dont la rentabilité à terme est estimée à 30 millions de dollars en valeur nette sans compter les avantages environnementaux, il va de soi que le prix de l'implantation en sera affecté. Dans notre exemple, au lieu de le déterminer à 50 millions de dollars, il sera plutôt défini à 20 millions de dollars. La méthode de calcul choisie joue par conséquent un rôle important. Le rapport précise en effet : « The use of net versus gross incremental costs may lead to different funding levels. If net costs are used, any local economic benefits from the project would be subtracted and therefore the amount of incremental costs would be reduced; and (...) the fact that the alternative project has important economic or local benefits does not guarantee that the additional funds required will be available domestically or from external - public or private - sources. For GCF, this illustrates the need finance full costs rather than incremental in certain cases »<sup>623</sup>. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles les négociations sont souvent plus lourdes non seulement sur la détermination du mécanisme de financement, mais également quant à la méthode qui sera utilisée pour déterminer les coûts supplémentaires. Dans le même ordre d'idées, il s'avère souvent important et pratique de décider si l'on va transformer un projet

---

<sup>621</sup> *Ibid.*, à la p. 2.

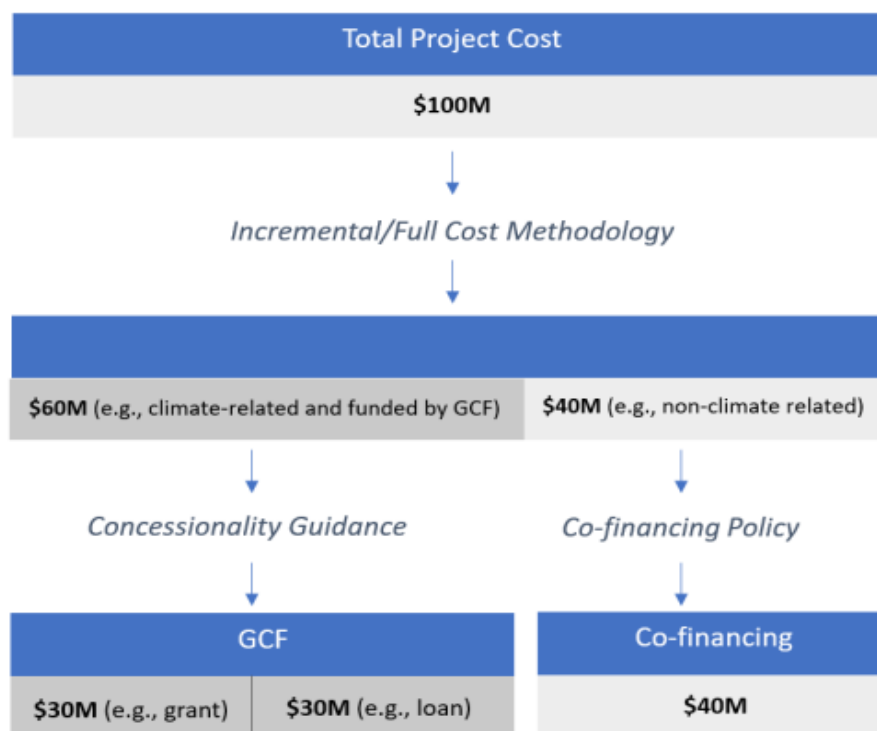
<sup>622</sup> *Ibid.*

<sup>623</sup> *Ibid.*



existant (dont on connaît déjà le coût) ou alors procéder à l'implantation d'un projet tout neuf. Par exemple doit-on construire un nouveau bâtiment alimenté à l'Énergie solaire ou alors maintenir le bâtiment déjà en place, mais en diversifiant sa source d'alimentation?<sup>624</sup>

Voici un tableau de la grille d'évaluation fournie par le Fond vert pour le Climat (GCF)



**Figure : Determination of GCF eligibility and concessionality for a hypothetical funding proposal<sup>625</sup>.**

<sup>624</sup> *Ibid.*, à la p. 3. « The identification of an alternative project in the baseline scenario is essential to establish the baseline cost. In some cases, the baseline project, often known as the business-as usual scenario, can be relatively easy to determine and estimate the cost. For example, a project retrofitting an existing power plant to reduce its consumption of fossil fuels and/or its generation of emissions would have as its baseline scenario the known cost associated with its continuing operation. The incremental cost could therefore be calculated as the capital cost of the investment necessary to undertake the retrofit, plus or minus the change in operational and maintenance cost resulting from the conversion ». *Ibid.*

<sup>625</sup> Green Climate Fund, Green Climate Fund, *Incremental and full cost calculation methodology*, *supra* note 618, à la p. 10.

De plus, avant la tenue des assises de Rio de 1992, le PNUE avait bien donné une esquisse de définition de l'expression « financement additionnel » en faisant au préalable remarquer qu'il y avait un impératif d'associer la protection de l'environnement au développement, ce qui en soit constitue déjà un coût supplémentaire pour les PED, car ces derniers ont en priorité dans leur agenda, des investissements économiques et sociaux urgents dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. C'est aussi en cela qu'ils sont nouveaux et additionnels<sup>626</sup>.

La détermination des coûts additionnels est également un des points qui pourrait expliquer les hésitations de certains pays riches à financer les surcoûts. En fonction de la méthode choisie, ces surcoûts pourraient être élevés et par conséquent devenir dissuasifs pour les États financeurs.

En regardant de plus près on se rend donc bien à l'évidence que si la terminologie « ressources financières additionnelles se rapporte davantage à la provenance des financements (les pays développés ou le mécanisme de financement), les « surcoûts » ou « coûts supplémentaires convenus » se réfèrent quant à eux, à la qualité et la taille des investissements finalement décidés. C'est également l'interprétation retenue par la doctrine, « additionality describes the origins of the financial resources needed to solve global environmental problems, while incrementality determines the total size of those resources needed to address a particular area of concern (e.g. biodiversity, marine pollution). The concepts, thus, interlock: the greater the incremental costs, the more additional resources will be required; the more additionality that is provided, the greater the 'total' incremental cost that can be met»<sup>627</sup>.

En définitive, s'il y a eu des tentatives sérieuses de détermination de ce que sont les « *ressources financières nouvelles et additionnelles* » et les « coûts supplémentaires convenus » ou « surcoûts », il n'en demeure pas moins vrai que dans la pratique, ces notions ont été utilisées comme des leviers tant par les PED pour demander plus de financement que par les pays industrialisés pour limiter leurs apports. Ici encore, l'on retrouve en filigrane le débat sur les

---

<sup>626</sup> UNEP, *Interpretations of phrases "adequate, new and additional", "new and additional" and "adequate and additional" financial resources*, UNEP/Bio.Div/INC.4/4, 16 août 1991, à la p. 3 (paragraphe) 10, en ligne : <<https://www.cbd.int/doc/meetings/iccdb/bdn-04-inc-02/official/bdn-04-inc-02-04-en.pdf>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>627</sup> Andrew Jordan et Jacob Werksman, « Additional Funds, Incremental Costs and the Global Environment » (1994) 3:2-3 *Review of European Community & International Environmental Law* 81-87 à la p 81.

responsabilités communes et différenciées. En fin de compte, en l'absence de financement de projets dans les pays du Sud, il ne resterait que le financement national avec les limites qu'on lui connaît.

## **Section 2 Les autres mécanismes internationaux de financement de la protection environnementale**

Le financement est sans aucun doute un moteur important de toute convention environnementale. Sans lui, tous les points discutés par les Parties lors des négociations restent lettre morte. C'est donc certainement par le volume des contributions au mécanisme de financement que se mesure réellement la volonté des Parties à mettre en œuvre les conventions. En examinant consciencieusement les modes de financement adoptés pour leur mise en œuvre, on s'aperçoit quand même qu'il y a des différences notables. Au-delà des mécanismes que nous avons déjà exposés jusqu'ici, d'autres combinaisons sont possibles et elles produisent des résultats très intéressants. Dans cette section, nous allons revenir sur ces modèles, puis nous discuterons également de la question de l'implication des banques en tant qu'acteurs actifs du financement et des investissements en matière environnementale. Nous terminerons cet examen en évoquant les avantages du financement par la coopération bilatérale et multilatérale.

### **A- Les autres mécanismes de financement possibles et efficaces de la protection environnementale**

Bien que la production du financement de l'environnement ne soit pas toujours assez facile, il y a des Conventions qui présentent des modèles intéressants qui méritent beaucoup d'attention. Leur attrait réside surtout sur leur composition et leur fonctionnement. Dans certaines structures, il s'agit d'une superposition de plusieurs sources de financement, comme c'est le cas pour la *Convention-cadre des Nations Unies pour les changements climatiques (CCNUCC)*. Au-delà de ces combinaisons, la question se pose de plus en plus à l'effet de savoir s'il n'est pas temps d'intégrer les banques privées dans le financement environnemental. Dans ce sens, nous allons

étudier les autres modèles de financement disponibles dans l'optique de proposer des améliorations et nous allons également aborder la question de savoir s'il est opportun d'impliquer les banques commerciales ou non.

### **1- Combinaison de plusieurs outils internationaux de financement : exemple du modèle de financement des changements climatiques**

Les changements climatiques sont un des effets de la dégradation de l'environnement les plus perceptibles aujourd'hui. Il ne se passe plus un été ou un hiver sans qu'on en parle, tellement les saisons se différencient de plus en plus de ce qu'elles ont été par le passé. D'ailleurs, parlant de l'été, les températures à la hausse n'ont cessé de battre des records ces trois dernières années, chaque nouvel été étant plus chaud que le précédent<sup>628</sup>. Dans ce contexte, et dans le but de venir à bout de ce phénomène anormal, le Fonds vert pour le climat a été créé en 2010 dans le cadre de la *Convention des Nations Unies sur les changements climatiques* (CCNUCC). Il a une portée mondiale. Son objectif consiste à aider les PED à lutter contre les effets des changements climatiques, contre la déforestation, et aussi de réduire leur propre volume des émissions des gaz à effet de serre. Le but visé est le changement de paradigme à la fois pour s'adapter aux conditions actuelles et aussi d'atténuer leurs effets en diminuant son rapport au carbone.

En effet, au titre des engagements des Parties à l'article 4 alinéa 8 de la CCNUCC, « les Parties étudient les mesures - concernant notamment le financement, l'assurance et le transfert de technologie - qui doivent être prises dans le cadre de la Convention pour répondre aux besoins et préoccupations spécifiques des pays en développement parties face aux effets néfastes des

---

<sup>628</sup> Les auteurs du Groupe intergouvernemental sur le climat faisaient remarquer que « Human activities are estimated to have caused approximately 1.0°C of global warming above pre-industrial levels, with a likely range of 0.8°C to 1.2°C. Global warming is likely to reach 1.5°C between 2030 and 2052 if it continues to increase at the current rate ». Voir, Intergovernmental Panel on Climate change (IPCC), « Summary for Policymakers » dans *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018 à la p. 4, en ligne: <[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15\\_SPM\\_version\\_report\\_LR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf)> (consulté le 24 juin 2019).

changements climatiques et à l'impact des mesures de riposte »<sup>629</sup>. Ces mesures avaient été identifiées pour aider des pays qui vivaient l'une ou plusieurs des situations listées dans l'article 4<sup>630</sup>. Pour les aider à faire face à ces situations difficiles et surtout pour les dissuader à augmenter le volume de leur production des gaz à effet de serre, le Fonds vert pour le climat avait été créé (Green Climate Fund, (GCF)).

#### **a- Les spécificités et le fonctionnement du Fonds vert pour le climat**

Le Fonds vert est devenu complètement opérationnel en 2015. Il est composé d'un Conseil de gouvernance comportant 24 membres (et 24 suppléants sans droit de vote) élus pour un mandat de 3 ans dont la moitié provient des PED (en suivant les groupements régionaux des Nations Unies et les petits États insulaires) et l'autre moitié des pays développés. Il est dirigé par deux coprésidents dont l'un est issu d'un pays développé et l'autre d'un PED. Leur rôle est d'appliquer les règles relatives à l'octroi des financements du Fonds. L'objectif clairement visé est « l'atténuation, l'adaptation, le financement, la mise au point et le transfert de technologies et le renforcement des capacités d'une façon équilibrée, intégrée et globale, en vue de renforcer et de mener à bien l'application intégrale, effective et continue de la Convention »<sup>631</sup>.

Le GCF fonctionne par financement de projets dans les PED. Pour faciliter la prise des décisions des dirigeants par rapport aux activités à mettre en œuvre et aussi pour faciliter l'obtention des financements nécessaires, il a été décidé la création d'un registre des activités permettant

---

<sup>629</sup> *Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques*, supra note 619, article 4, alinéa 8.

<sup>630</sup> L'instauration du mécanisme de financement avait pour but d'aider « les petits pays insulaires; les pays ayant des zones côtières de faible élévation; les pays ayant des zones arides et semi-arides, des zones de forêts et des zones sujettes au dépérissement des forêts; les pays ayant des zones sujettes à des catastrophes naturelles; les pays ayant des zones sujettes à la sécheresse et à la désertification; les pays ayant des zones de forte pollution de l'atmosphère urbaine; les pays ayant des écosystèmes, notamment des écosystèmes montagneux fragiles; les pays dont l'économie est fortement tributaire soit des revenus de la production, de la transformation et de l'exportation de combustibles fossiles et de produits apparentés à forte intensité énergétique, soit de la consommation desdits combustibles et produits; les pays sans littoral et les pays de transit ». Voir, *Ibid*.

<sup>631</sup> Nations Unies (CCNUCC), *Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010*, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 mars 2011, à la p. 2, en ligne, <<https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/fre/07a01f.pdf>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

l'atténuation des effets des gaz à effet de serre (GES). Il rend l'application de la Convention plus facile puisqu'il suffit de sélectionner un ensemble de mesures sur la liste et de demander des financements d'accompagnement. Toutefois, les PED peuvent toujours décider (ils sont d'ailleurs fortement encouragés à le faire) de déposer un plan national de leurs objectifs de diminution, puis sur la base de ce dernier demander des financements pour couvrir les surcoûts financiers nécessaires pour sa réalisation complète tout en signalant bien évidemment au Secrétariat les appuis financiers prévus au niveau interne ainsi que les moyens d'accès à ces ressources<sup>632</sup>. Sur ce dernier point, le système est semblable à celui en vigueur dans la gestion des produits chimiques.

Cependant, l'avantage du mécanisme du Fonds vert est cette simplicité et cette clarté dans les procédures à suivre tant pour être accrédité auprès du Fonds que pour pouvoir bénéficier des financements. Il a fallu plusieurs rencontres aux ateliers de négociation de la Plateforme de Durban pour poser les bases permanentes du financement du Fonds vert. Ces bases établissent la prévisibilité et la continuité des fonds. C'est ce qui rend les projets d'investissement possibles dans les PED.

Sur le même ordre d'idée, il y avait eu des discussions profondes sur les barrières courantes dans les instruments internationaux qui empêchent le bon fonctionnement. En ce qui concerne les problèmes, il y a généralement : « des lacunes sur le plan des politiques (l'absence de réglementation ou la réglementation déficiente et l'effet de désincitation que cela peut exercer sur les investisseurs); des lacunes sur le plan des connaissances (l'incapacité à évaluer les risques liés aux changements climatiques et à les intégrer dans la prise des décisions d'investissement ou de financement); et des lacunes concernant la viabilité du financement et la couverture des risques (l'accès insuffisant au financement; les incertitudes quant à la rentabilité des investissements et l'aversion aux risques) »<sup>633</sup>. Des solutions avaient été trouvées et appliquées

---

<sup>632</sup> *Ibid.*, aux pp 11-12.

<sup>633</sup> Nations Unies (CCNUCC), *Atelier de session sur le financement à long terme de l'action climatique organisé en 2016*, FCCC/CP/2016/5, 29 août 2016, à la p. 5 (paragraphe 17), en ligne : <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2016/cop22/fr/05f.pdf>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

pour éviter ces écueils. Par exemple, il avait été décidé d'adapter les cadres réglementaires, de rendre les informations et les outils disponibles, en combinant le développement durable et la lutte contre les changements climatiques dans un même horizon, etc.<sup>634</sup>.

De plus, il avait également été décidé que la gestion des fonds reçus par les gouvernements et les institutions financières doit se faire en suivant les principes de transparence et de recevabilité. Dans le même ordre d'idées, l'on avait également convenu qu'en raison du principe d'innocuité, on éviterait de financer des projets qui nuiraient au programme de développement d'un PED, « les fonds publics pour le changement climatique doivent éviter ce type d'investissements, y compris dans le cadre de la mobilisation d'investissements privés »<sup>635</sup>.

Lors de la cinquième réunion du Forum de Durban sur le renforcement des capacités qui s'est tenu du 7 au 14 novembre 2016, des critères avaient été définis afin de « renforcer les capacités nécessaires pour traduire dans les faits les contributions prévues déterminées au niveau national, accéder au financement de l'action climatique et satisfaire aux obligations de notification découlant du nouveau cadre de transparence »<sup>636</sup>. L'objectif visé était de concrétiser les projets financés par le Fonds vert dans les pays qui les reçoivent. Pour ce faire, quatre axes avaient été déterminés. Il s'agissait entre autres de : « créer des mécanismes institutionnels robustes pour gérer la mise en œuvre des contributions prévues déterminées au niveau national ; mettre en place des systèmes de suivi appropriés, en particulier pour la collecte et l'analyse des données ; renforcer les capacités institutionnelles et individuelles dans des secteurs précis conformément aux priorités nationales ; améliorer l'aptitude à évaluer les besoins financiers et à accéder aux ressources, y compris en faisant appel à des acteurs non étatiques »<sup>637</sup>.

---

<sup>634</sup> *Ibid.*, à la p. 6.

<sup>635</sup> Liane Schalatek, Heinrich Boll Stiftung North America et Neil Bird, « Principes et critères du financement climatique public - Cadre normatif » (2015) 1 *Fondamentaux du financement climatique*, à la p. 3.

<sup>636</sup> Nations Unies (Convention-cadre sur les changements climatiques), *Cinquième réunion du Forum de Durban sur le renforcement des capacités*, août 2016, FCCC/SBI/2016/14, à la p. 8, en ligne : <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2016/sbi/fr/14f.pdf>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>637</sup> *Ibid.*

Les pays développés quant à eux doivent se fixer des objectifs ambitieux de réduction des GES, puis « soumettre des inventaires annuels des gaz à effet de serre et des rapports d'inventaire ainsi que des rapports biennaux sur les progrès accomplis en matière de réduction des émissions, où figurent notamment des informations sur les mesures d'atténuation visant à atteindre leurs objectifs chiffrés d'émission pour l'ensemble de l'économie et sur les réductions obtenues, sur les émissions projetées et sur l'appui apporté aux pays en développement Parties sous la forme de ressources financières, de technologies et d'un renforcement des capacités »<sup>638</sup>

L'on avait également inclus la possibilité de recourir aux règles du marché pour réguler le rapport coût-efficacité, car les PED et les pays développés ne se trouvent pas sur le même palier<sup>639</sup>. L'intérêt de cette intrusion des règles du marché a pour but d'encourager plus de participation des PED. Le rapport coût-efficacité permet de comparer les ratios de coût par unité de résultats, ce qui permet en bout de ligne de tirer la valeur maximale d'un investissement. S'il est introduit dans les mesures de l'atténuation des GES, les bénéfices sont d'autant plus intéressants, car il accélère leur réduction sans entraîner une augmentation des coûts de mise en œuvre. L'efficacité-coût vise l'efficacité d'une nouvelle méthode d'action par rapport à une ancienne.

Les pays développés s'étaient fixé « l'objectif consistant à mobiliser ensemble 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement ».<sup>640</sup> Toutefois, ils n'avaient pas déterminé plus clairement les sources permettant d'atteindre cet objectif ambitieux. Quant à l'objectif d'adaptation et d'atténuation des effets des GES, la question de son bilan se pose. C'est ce que nous allons vérifier dans les lignes qui suivent.

### **b- Examen des résultats et de l'efficacité du Fonds vert pour le climat**

Pour couvrir le financement jusqu'en 2020, les Parties avaient prévu le *Fast start funding* intégré au Fonds vert. Pour suivre facilement l'évolution de ce mécanisme de financement, il suffit de

---

<sup>638</sup> *Ibid.*, à la p. 9.

<sup>639</sup> *Ibid.*, à la p. 15.

<sup>640</sup> *Ibid.*, à la p. 18 (Point 98).



vérifier l'atteinte de chaque objectif annuel depuis que le fonds est devenu opérationnel à la COP 17 en 2011, à la Conférence de Durban sur les changements climatiques.

Depuis les huit premiers projets d'investissement financés en novembre 2015<sup>641</sup>, le GCF n'a cessé d'en examiner de nouveaux et d'accorder les financements nécessaires pour leur viabilité. Selon un rapport de l'OCDE portant sur les deux premières années de contributions, « le volume global du financement climatique public et privé mobilisé par les pays développés pour les pays en développement [avait] atteint 61.8 milliards USD en 2014, contre 52.2 milliards USD en 2013, soit une moyenne de 57.0 milliards USD par an sur les deux années »<sup>642</sup>. Toutefois, les sommes ainsi collectées venaient de plusieurs sources. En l'occurrence, elles provenaient des « estimations provisoires du financement climatique bilatéral de source publique, établies d'après les chiffres que les Parties prévoient de communiquer à la CCNUCC ; [du] financement climatique multilatéral de source publique apporté par les BMD [banques multilatérales de développement] et les principaux fonds climatiques, et pouvant être attribué aux pays développés ; [des] crédits à l'exportation liés au climat bénéficiant d'un soutien public, essentiellement en faveur des énergies renouvelables ainsi que des montants supplémentaires par certaines Parties à la CCNUCC ; [et enfin de l'] estimation préliminaire et partielle du

---

<sup>641</sup> Ces projets d'investissement portaient sur un montant total de 624 millions de dollars US d'investissement et sont axés sur une production de 1.3 milliards de dollars US sur une période de 5 ans. Les montants étaient répartis comme suit: « renforcer la résilience des zones humides dans la province de Datem del Marañón au Pérou, avec Profanampe (6,2 millions de dollars de financement du GCF) » ; « accroître l'utilisation des informations climatiques récentes et des systèmes d'alerte précoce au Malawi, avec le PNUD (12,3 millions de dollars de financement du GCF) » ; « renforcer la résilience des écosystèmes et des communautés en restaurant les bases productives des terres salinisées au Sénégal, avec CSE (7,6 millions de dollars de financement du GCF) » ; « vulgarisation des infrastructures résilientes au climat au Bangladesh, avec KfW (40 millions de dollars de financement du GCF) » ; « le fonds *KawiSafi Ventures* en Afrique de l'est, avec Acumen (25 millions de dollars de financement du GCF) » ; « obligation verte d'efficacité énergétique en Amérique latine et dans les Caraïbes, avec IDB (217 millions de dollars alloués par le GCF) » ; « soutenir les communautés vulnérables dans la gestion des sécheresses causées par le changement climatique aux Maldives, avec le PNUD (23,6 millions de dollars de financement du GCF) » ; « approvisionnement en eau et gestion des eaux usées en milieu urbain à Fiji, avec ADB (31 millions de dollars de financement du GCF) ». United Nations Climate Change, « Le Fonds vert pour le climat approuve les 8 premiers investissements », annonce du 6 novembre 2015, en ligne : <<https://unfccc.int/fr/news/le-fonds-vert-pour-le-climat-approuve-les-8-premiers-investissements>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>642</sup> OCDE et Climate Policy Initiative (CPI), *Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars: Rapport de l'OCDE établi en collaboration avec Climate Policy Initiative, OCDE/Climate Policy Initiative*, 2015, à la p. 9, en ligne: <https://www.oecd.org/fr/environnement/cc/OECD-CPI-Climate-Finance-Report-Fr.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019).

financement privé mobilisé par la finance publique bilatérale et multilatérale, et pouvant être attribué aux pays développés »<sup>643</sup>. Le Fonds vert a continué d'améliorer ses performances<sup>644</sup>.

Les résultats ainsi obtenus, bien que ne satisfaisant qu'à hauteur de 57% des 100 milliards promis par les Parties lors des négociations, étaient déjà très encourageants par rapport à ceux des autres mécanismes de financement internationaux, notamment le FEM<sup>645</sup>. D'ailleurs, le rapport soulignait lui-même le caractère provisoire de ces chiffres en affirmant que « l'estimation moyenne pour 2013-2014 compren[ait] 40.7 milliards USD de financement public (71 % du total), 1.6 milliard USD de financement associé à des crédits à l'exportation (3 %) et une estimation annuelle de 14.7 milliards USD pour le financement privé mobilisé (26 %). Ces chiffres partiels ne permettent pas de tirer de conclusions générales sur la capacité globale du financement public de mobiliser des fonds privés, ou sur l'équilibre entre financement public et financement privé dans les apports futurs »<sup>646</sup>. S'agissant justement des investissements privés, l'on constate que de plus en plus de projets sont financés dans les PED. S'il est indéniable que « les partenariats public-privé sont critiqués pour leur coût excessif, mais,

---

<sup>643</sup> *Ibid.*, à la p. 10.

<sup>644</sup> En octobre 2018, le Fonds vert annonçait dans son site internet : « The 19 new projects amount to a total investment from GCF of USD 1,038 million, and including co-financing the projects will channel over USD 4,244 million of climate finance for low-emission, climate-resilient development. GCF now has a portfolio of 93 projects amounting to over USD 4,605 million of GCF resources ». Voir, Green Climate Fund (News Room), « Green Climate Fund invests USD 1 billion for developing country climate action, launches first replenishment » (octobre 2018), en ligne : Green Climate Fund <<https://www.greenclimate.fund/news/green-climate-fund-invests-usd-1-billion-for-developing-country-climate-action-launches-first-replenishment>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>645</sup> Il faut aussi reconnaître que le budget d'exécution du GCF n'est pas aussi lourd que celui des organes de fonctionnement administratif des conventions de gestion des produits chimiques. Il couvre les frais administratifs, c'est-à-dire les dépenses du personnel de service et des consultants. À titre d'exemple, le budget d'exécution de 2017 s'élevait à 1 017 791 dollars US. Voir, Green Climate Fund, *2018 Workplan and budget of the Independent integrity unit*, GCF/B.19/24, 5 février 2018, à la p. 10, en ligne, [https://www.greenclimate.fund/documents/20182/953917/GCF\\_B.19\\_24\\_-\\_2018\\_Workplan\\_and\\_Budget\\_of\\_the\\_Independent\\_Integrity\\_Unit.pdf/6f06dde6-e46c-4063-9838-d71f404b776f?version=1.0](https://www.greenclimate.fund/documents/20182/953917/GCF_B.19_24_-_2018_Workplan_and_Budget_of_the_Independent_Integrity_Unit.pdf/6f06dde6-e46c-4063-9838-d71f404b776f?version=1.0) (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>646</sup> OCDE et Climate Policy Initiative (CPI), *Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars: Rapport de l'OCDE établi en collaboration avec Climate Policy Initiative*, OCDE/Climate Policy Initiative, *supra* note 642, à la p. 10.

quand tous les paramètres économiques sont pris en compte, le bilan est nettement meilleur »<sup>647</sup>. Ceci s'explique tant dans le secteur public-privé que dans le secteur privé uniquement en raison des facteurs tels qu'une gestion efficace des risques, la rentabilité observée<sup>648</sup> ainsi que l'amélioration de l'image de l'entreprise. Si dans le passé l'entreprise privée cherchait à améliorer son image auprès du public en « prenant part aux activités caritatives »<sup>649</sup>, notamment « en apportant son soutien financier à des programmes en faveur de la population locale et à des organisations à but non lucratif, ou encore à des actions orchestrées par des bénévoles »<sup>650</sup>, cet objectif est atteint en ajoutant le volet environnemental, surtout à notre époque où l'écologie devient de plus en plus un critère d'appréciation majeur.

En ce qui concerne les résultats des contributions pour les années subséquentes, le rapport des contributions en 2018 faisait état de 43 pays qui avaient consenti à envoyer une contribution. Parmi ces pays, il est à noter la contribution de 9 PED. Au moment de la compilation du rapport (septembre 2018) les contributions annoncées s'élevaient à dix milliards de dollars US<sup>651</sup>.

L'on ne peut toutefois pas terminer l'examen de ce modèle de financement sans souligner que le FEM est intégré à ce mécanisme de financement. Son rôle consiste entre autres à apporter les financements pour aider les PED dans l'établissement de leurs rapports et des plans nationaux et aussi à « l'affectation de ressources pour l'exécution de projets relatifs aux changements climatiques »<sup>652</sup>. L'efficacité du Fonds est donc réelle. Au total, dix critères avaient été arrêtés

---

<sup>647</sup> International Monetary Fund External Relations Department, *Finance and Development, September 2016*, International Monetary Fund, 2016, à la p. 52.

<sup>648</sup> OECD, *Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable*, OECD Publishing, 2015, à la p. 155.

<sup>649</sup> OECD, *Le gouvernement d'entreprise : améliorer la compétitivité des entreprises et faciliter leur accès aux marchés financiers mondiaux : Rapport à l'OCDE du Groupe consultatif du secteur privé sur le gouvernement d'entreprise*, OECD Publishing, 1998, à la p. 93.

<sup>650</sup> *Ibid.*

<sup>651</sup> Nations Unies (Convention-cadre sur les changements climatiques), *Rapport du Fonds vert pour le climat à la Conférence des Parties*, FCCC/CP/2018/5, 17 septembre 2018, à la p. 74, en ligne : <[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/05f\\_0.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/05f_0.pdf)> (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>652</sup> Nations Unies (CCNUCC), *Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-huitième session, tenue à Doha du 26 novembre au 8 décembre 2012*, FCCC/CP/2012/8/Add.1, 28 février 2013, aux pp. 33-34, en ligne :

pour instaurer l'efficacité dans le fonctionnement du Fonds vert. À titre indicatif et non exhaustif, en voici quelques-uns : la transparence, la mobilisation, la prévisibilité, l'accessibilité, la souplesse, le volume des ressources fournies, les moyens financiers mobilisés, la maîtrise et la viabilité des programmes et des projets par des pays<sup>653</sup>.

## **2- Faut-il intégrer les banques commerciales dans le financement environnemental ?**

Le financement des produits chimiques est une facette d'un problème plus vaste, à savoir l'environnement global. Une grande réflexion est actuellement en cours sur la recherche de solution aux problèmes globaux, même si ces solutions pourraient par la suite connaître des adaptations sectorielles. C'est donc dire que ces solutions marcheraient aussi bien dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques que dans celui de la gestion des déchets. Ce sont ces propositions de solutions qui nous intéressent dans ce segment. Elles suggèrent entre autres l'implication du secteur bancaire commercial et des assurances dans la protection internationale de l'environnement.

### **a- La banque et la protection de l'environnement : un binôme incertain**

Les banques sont un secteur d'activité très important de la vie moderne. On distingue en général deux sortes de banques : les banques centrales et les banques commerciales. Les premières ont un rôle de plus en plus restreint quant à la création monétaire. C'est la raison pour laquelle nous allons davantage nous focaliser sur les secondes, car ces dernières y ont un rôle plus actif notamment en ce qui concerne l'investissement, le financement et l'endettement. En fait, elles sont incontournables dans la réalisation des activités quotidiennes, tant individuelles que collectives. Étant le moteur de financement par excellence, elles déterminent par voie de conséquence ce à quoi il faut accorder de la valeur ou pas. Pour illustrer, prenons l'exemple

---

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/cop18/fr/08a01f.pdf> (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>653</sup> Nations Unies (CCNUCC), *Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-neuvième session, tenue à Varsovie du 11 au 23 novembre 2013*, FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 janvier 2014, à la p. 26, en ligne : <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2013/cop19/fr/10a01f.pdf> (vérification finale le 22 juin 2019).

d'une entreprise de reboisement qui cherche à s'établir dans la collectivité. Quelles sont les chances d'obtention du crédit de lancement auprès des banques? En général, il faut regarder du côté des critères de financement de ces institutions, ce qui veut dire en d'autres termes que ces institutions conditionnent ce qui devrait avoir de la valeur. Si le reboisement ne fait pas partie de leurs critères de rentabilité, il va de soi que cette entreprise et par voie de conséquence l'environnement n'obtiendront pas de crédit et ne verront donc pas le jour. C'est en cela que la banque joue un rôle capital dans les initiatives environnementales.

La Banque européenne est un excellent exemple pour illustrer notre propos sur le rôle de la banque privée dans l'économie. Cette dernière avait été créée avec pour principal objectif de promouvoir l'économie de marché, notamment en jouant le rôle d'un « fonds d'investissement destiné à faciliter la réalisation des projets d'intérêt européen, les opérations de développement régional et la reconversion des entreprises », tout en conservant son caractère d'« établissement autonome dont la direction générale [a] un caractère essentiellement financier [...] recev[ant] ses directives, sur l'orientation d'ensemble de ses activités, d'un Conseil des gouverneurs, réunissant les représentants des États-membres actionnaires et de la Commission européenne elle-même »<sup>654</sup>. Dans ce sens, elle peut intervenir comme « d'une part comme banque d'affaires pour faire des prêts au secteur privé, d'autre part comme banque de développement pour financer des programmes de développement des infrastructures nécessaires pour le développement du secteur privé et la transition vers une économie de marché »<sup>655</sup>. En ce qui concerne la protection de l'environnement, cette dernière se veut un modèle. C'est la raison pour laquelle « elle a défini des procédures appropriées : tous les projets, qu'ils soient dans le secteur privé ou le secteur public, sont analysés par les spécialistes de la banque »<sup>656</sup>.

---

<sup>654</sup> René Leboutte, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Peter Lang, 2008, à la p. 571.

<sup>655</sup> Conseil de l'Europe, *Développement touristique et protection des deltas*, Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993, à la p. 83.

<sup>656</sup> *Ibid.* Notons toutefois que lors de la définition de sa politique environnementale dans un document intitulé « Principes d'action en matière d'environnement », le président s'était appuyé sur l'avis d'un Conseil composé de « d'autorités internationales reconnues, venant d'organisations non-gouvernementales, d'instituts de recherche, d'universités, d'organismes officiels et de syndicats ». Voir, *Ibid.*

Le modèle que nous venons très brièvement de présenter n'est toutefois pas la vitrine exacte du fonctionnement de toutes les autres banques commerciales. En général, ces dernières établissent une grille d'action en plus ou moins cinq points<sup>657</sup> parmi lesquels deux des plus déterminants sont : la capacité à rembourser et la rentabilité. Or il se trouve justement que la restitution écologique est très difficile, voire impossible à évaluer en termes de rentabilité dans certains cas. Si la majorité s'accorde à dire qu'un milieu contenant plus d'arbres rend l'oxygène plus respirable<sup>658</sup>, sur le point de vue bancaire, il y a de fortes chances qu'une telle valeur ne soit pas financièrement quantifiable. Il en va de même si la fabrication des produits de substitution des produits chimiques dangereux a un coût très élevé. Les banques ne trouvent en général pas d'intérêt à investir dans un tel secteur. L'avantage environnemental et l'avantage financier sont encore parallèles. C'est la raison pour laquelle dans bien des cas, pour contourner cet obstacle, « le gouvernement (y compris les administrations en charge de l'environnement) mobilisent les finances publiques et autres moyens d'intervention pour inciter les banques à s'impliquer dans le financement de projets environnementaux »<sup>659</sup>. Cela se traduit par l'utilisation des ressources budgétaires gouvernementales « pour faciliter l'accès des administrations locales aux marchés financiers locaux pour financer leurs investissements dans les infrastructures environnementales »<sup>660</sup>.

L'activité économique est basée essentiellement sur la croissance et par conséquent la production des biens et des services. Or la ressource première pour la production de biens se trouve dans l'environnement. Par conséquent, produire toujours plus, inciter à plus de

---

<sup>657</sup> Il s'agit en général des cinq critères objectifs et subjectifs suivants : l'analyse de la capacité des dirigeants et leur volonté à payer ; la capacité à rembourser le prêt consenti ; la structure financière de l'entreprise et sa solvabilité ; les contraintes externes à l'entreprise qui pourraient avoir un impact sur sa rentabilité ; et enfin, les garanties, c'est-à-dire les biens que la banque peut saisir pour recouvrer son investissement dans le cas où l'emprunteur fait faillite. Voir aussi, Gisèle Chanel-Reynaud, *La banque et le risque PME*, Presses Universitaires Lyon, 2001, à la p. 63.

<sup>658</sup> Serge Frontier, Denise Pichod-Viale, Alain Leprêtre, Dominique Davoult et Christophe Luczak, *Écosystèmes : Structure, Fonctionnement, Évolution*, Dunod, 2008, à la p. 268.

<sup>659</sup> OECD, *Environmental Finance: Local Capital Markets for Environmental Infrastructure Prospects in China, Kazakhstan, Russian Federation and Ukraine*, OECD Publishing, 2006, à la p. 21.

<sup>660</sup> *Ibid.*

consommation pour maintenir ou améliorer la croissance a certainement un coût environnemental énorme, car les ressources ne sont pas illimitées dans la nature. Le raisonnement est généralement le suivant : « si la manière la plus écologique de répondre à un problème de pollution c'est de ne pas fabriquer et consommer un produit, on constate que cela va engendrer du chômage pour les salariés de l'entreprise concernée. Alors les membres choisissent généralement de fabriquer et de polluer. Abandonner « volontairement » une fabrication n'est pas dans les mentalités tant des gestionnaires que des économistes »<sup>661</sup>. De plus en plus de voix se font entendre pour décrier ce mode de fonctionnement et prescrivent de revoir nos priorités si nous ne voulons pas perdre notre habitat naturel et confortable. Des chercheurs de plusieurs disciplines reliées à l'environnement (écologie, océanographie, botanique, climatologie) affirment tous à l'unisson que « la poursuite d'une croissance économique impliquant la consommation accrue des ressources limitées de la planète, n'est plus possible »<sup>662</sup>. Certains vont plus loin et proposent carrément comme solution, la décroissance<sup>663</sup>.

D'autres recherches apportent quand même un bémol en soulignant que le financement des projets environnementaux peut être assuré de deux autres façons. Dans un premier temps, « les fonds publics peuvent être utilisés pour offrir aux banques les liquidités à moyen/long terme, dédiées au financement des projets environnementaux attrayants »<sup>664</sup>. Cette méthode est utilisée sur le plan international, notamment par le FEM qui finance des projets intéressants ayant une portée en termes de préservation de l'environnement. L'autre solution est l'accès que détiennent les gouvernements à « une gamme d'instruments non financiers pour faciliter le financement par le marché de projets environnementaux »<sup>665</sup> Il s'agit entre autres, de la « commercialisation d'infrastructures et de certains services environnementaux [des] campagnes d'information, et

---

<sup>661</sup> Bernard Christophe, *L'entreprise et la décroissance soutenable : réussir les reconversions écologiques*, L'Harmattan, 2007, à la p. 9.

<sup>662</sup> Guy Jacques, *Oser la décroissance*, Harmattan, 2015, à la p. 6.

<sup>663</sup> Vincent Cheynet, *Le choc de la décroissance*, Éditions du Seuil, 2008, aux pp. 59, 87, 120 ; Serge Latouche, *Le pari de la décroissance*, Fayard, 2006, aux pp. 4-6.

<sup>664</sup> OECD, *Environmental Finance : Local Capital Markets for Environmental Infrastructure Prospects in China, Kazakhstan, Russian Federation and Ukraine*, supra note 659, à la p. 21.

<sup>665</sup> *Ibid.*

[de la] réduction des risques politiques et réglementaires associés aux investissements dans le secteur de l'environnement »<sup>666</sup>. Toutes ces mesures ont cependant donné des résultats assez mitigés<sup>667</sup>.

De plus, à bien examiner les faits, les institutions bancaires internationales font déjà dans une certaine mesure partie de la solution, surtout en termes de provisions des financements à destination des PED. Pour nous en convaincre, revenons sur le financement du Fonds vert. À propos des modalités d'atteinte de l'objectif de 100 milliards de dollars US de financement à l'horizon 2020, une réunion s'était tenue en septembre 2015. Elle avait justement pour but de réfléchir aux sources de financement potentielles pour atteindre l'objectif visé. Elle regroupait les ministres et les hauts-fonctionnaires en provenance des pays industrialisés. Leurs réflexions comportent un point important sur les banques<sup>668</sup>. Ce rapport met en exergue le rôle des banques dans l'augmentation des montants de contribution.

---

<sup>666</sup> *Ibid.*

<sup>667</sup> À l'analyse des résultats obtenus au cours des siècles derniers, il nous semble raisonnable de conclure que la situation ne pousse pas particulièrement à l'optimisme. En effet, comme le résume assez sommairement Dominique Dron « les sociétés modernes ont jalonné leur rapport à la nature de trois « enclosures » de plus en plus réductrices : le XVII<sup>e</sup> a banni les « terres communes » au bénéfice de la propriété privée nantie d'un droit d'*abusus* ; le XX<sup>e</sup> siècle autorisa le brevetage du vivant, y compris par simple découverte, privatisant ainsi son accès ; le XXI<sup>e</sup> siècle marchandise la nature sous la forme de produits financiers et de succédanés électroniques ». Voir, Dominique Dron, « Les difficultés du financement de la protection de l'environnement : comment en sortir ? » (2017) 88 : 4 *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 22-26, à la p. 22. Un tel bilan ne laisse pas suffisamment d'optimisme pour penser sereinement que les quelques incitations à la protection de l'environnement se feront sans un revirement important de mentalités.

<sup>668</sup> Voici le résumé qu'en donne le rapport de l'OCDE : « suivant les recommandations formulées par le Comité permanent du financement de la CCNUCC en 2014, les efforts visant à améliorer le suivi et la notification du financement climatique se sont intensifiés dans la communauté internationale, notamment au sein de l'OCDE et ses membres, des banques multilatérales de développement (BMD) et des institutions de financement du développement (IFD) ». Voir OCDE et Climate Policy Initiative (CPI), *Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars*, 2015, à la p. 10.



## **b- L'intérêt et la redynamisation du financement de la protection de l'environnement par les banques**

Bien que les banques soient d'abord des institutions commerciales orientées vers la réalisation du profit, il est tout de même possible de réaliser leur insertion dans le domaine de l'environnement en modifiant quelques paramètres utiles. Il y a généralement trois raisons qui empêchent l'orientation du recours à la banque vers une efficacité visible et palpable. La première est relative au manque de données concrètes pour soutenir le caractère attrayant du secteur de l'environnement pour les banques. Au niveau de l'entreprise qui œuvre dans le développement durable et qui souhaite obtenir un financement auprès de la banque, cela se traduit par la difficulté à « quantifier les coûts des investissements; faire des choix rigoureux basés sur des informations précises, variées et considérant un horizon à long terme; enfin, communiquer entre les différentes fonctions de l'entreprise et entre les phases d'un projet de développement durable »<sup>669</sup>. Reportée au secteur des produits chimiques, cette limite se traduirait par la difficulté à évaluer les coûts et la rentabilité réelle à court, à moyen, et à long terme du remplacement des POP ou encore la rentabilité de l'élimination ou du remplacement de certains produits fabriqués à base de mercure pour ne citer que ces deux exemples.

Le deuxième obstacle tient au fait qu'« un investissement écologique présentant un temps de retour sur investissement plus long qu'un bien de production usuel, il expose son détenteur (entreprise, collectivité ou particulier) à un taux d'endettement plus élevé, lui-même porteur d'un risque supplémentaire, tant pour lui-même que pour son banquier »<sup>670</sup>. C'est la raison pour

---

<sup>669</sup> Thibaut Millet, « Calculer la rentabilité future de projets de développement durable : besoins, atouts et limites » (2011) 36:2 *Gestion* 65-68, aux pp. 65-66. D'après les recherches de cet auteur, bien que « certains dirigeants se réfèrent à diverses sources d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux comme des études d'impact, des études sur l'engagement des parties prenantes ou des études proposant l'analyse des risques », il n'en demeure pas moins vrai que la plupart des décisions sont prises sur la base de l'intuition et le sentiment de faire « la bonne chose à faire » plutôt que sur des données chiffrées. Encore que quand des données chiffrées sont mentionnées, ces « études fournissent souvent une information qualitative qui est étrangère au langage financier des gestionnaires ». *Ibid.*, à la p. 66.

<sup>670</sup> Arnaud Berger, « Le financement de l'environnement » (2008) 50 :2 *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 26-32, à la p. 26

laquelle les banques ne sont pas très attirées par ce type d'investissement même si la majorité s'accorde à dire qu'il faut aller dans ce sens.

Enfin, la troisième raison tient au fait que le marché de l'environnement est en lui-même totalement nouveau<sup>671</sup>. Ceci implique une navigation en terrain purement inconnu. Or il est clairement admis que plus un marché est nouveau, plus le risque est grand d'autant plus que son fonctionnement est incertain comme le sont les coûts et le rendement éventuel. Ce genre de contexte est vu par la banque comme présentant des risques incalculables et incertains par définition.

De plus, l'implication de la banque dans le domaine environnemental pose des problèmes qui dépassent le seul cadre financier. C'est ce que Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux résumant en déclarant que « l'économie de l'environnement entremêle en effet les questions économiques et d'économie politique les plus complexes en théorie et les plus retorses en pratique : la justice entre les générations, la production et la préservation des biens publics, la gestion des externalités au niveau national et international, la cohérence temporelle des politiques publiques ou encore l'action collective globale et régionale »<sup>672</sup>. Après une analyse poussée, ils en viennent à la conclusion que « le problème principal de l'économie de l'environnement peut donc être défini à la fois comme la recherche d'un nouveau mode de croissance et la conversion d'un consensus sur les fins en moyens pratiques d'action politique »<sup>673</sup>. C'est ce qui amène à se poser la question de l'efficacité du financement de l'environnement par le développement durable.

### **3- Fait-il financer l'environnement par le développement durable?**

La protection de l'environnement implique de faire attention à l'impact des activités humaines susceptibles de causer le déséquilibre écologique. En d'autres termes, elle implique de veiller à

---

<sup>671</sup> *Ibid.*

<sup>672</sup> Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux, « La stratégie environnementale de l'Union européenne » (2007) 102:3 *Revue de l'OFCE* 381-413, à la p. 381.

<sup>673</sup> *Ibid.*

préserver les écosystèmes naturels qui rendent la vie sur terre agréable et confortable. De l'autre côté le développement durable s'adresse à l'action économique et industrielle de l'être humain qui doit trouver un équilibre entre l'utilisation des ressources naturelles pour sa croissance sans toutefois dépasser le point de rupture qui reviendrait en fin de compte à mettre en péril la capacité des générations futures à faire de même. Il faut reconnaître qu'avant 1992, la situation mondiale était un peu plus nébuleuse sur la question. En fait, il n'existait pas vraiment de politique ni de stratégie définie sur la question. Roland Colin soulignait à cette époque (avant 1992) que « les nomenclatures utilisées (...) par les grandes institutions internationales qui publient le bilan régulier des situations et des efforts de développement ne comport[aient] pas encore de rubriques spécifiques en nombre suffisant pour mesurer l'avancée des actions touchant l'environnement »<sup>674</sup>. Mais depuis lors, au travers des grandes conférences internationales (Rio, Rio+10 et Rio+20) des efforts sont fournis pour définir une stratégie mondiale et les financements adéquats pour le développement durable. Le financement environnemental est de plus en plus perceptible à travers l'accent qui est mis pour une gestion des « ressources naturelles en établissant des prix et en échangeant des externalités positives et négatives - avantages ou coûts environnementaux générés par des activités économiques non comptabilisées dans des transactions économiques »<sup>675</sup>. Tout ceci a contribué à l'élaboration d'un certain nombre d'outils qu'il convient à présent d'exposer.

#### **a- L'attrait des autres outils de redynamisation du financement environnemental**

La recherche de solutions pour des questions de protection de l'environnement a mis au goût du jour un certain nombre de concepts aussi variés que différents les uns des autres. Ces solutions consistent pour la plupart, soit en un accroissement du rendement, soit alors en une réduction des risques lors de leur production. En voici quelques-uns :

---

<sup>674</sup> Roland Colin, « Les stratégies économiques et financières de la protection de l'Environnement et du Développement durable: enjeux et perspectives » (1992) 40:1 *Revue de l'OFCE* 101-139, à la p. 133.

<sup>675</sup> Janelle Knox-Hayes, « Finance Capital and the Environment » dans *International Encyclopedia of Geography, American Cancer Society*, 2017, 1-15, à la p. 6 [Notre traduction].

- Les taux de prêts bonifiés
- Les obligations « vertes »
- La taxe carbone
- La défiscalisation
- Les garanties publiques
- Les rendements garantis

Ces solutions sont déjà mises en pratique dans le cadre intérieur de certains États. Leur transposition dans le droit international commence progressivement à prendre forme sous la demande de plus en plus forte d'une transition écologique.

### **b- Le financement de la transition écologique internationale, quelles perspectives?**

La transition écologique est un concept qui occupe de plus en plus de place à chaque fois que l'on évoque des solutions pour résorber les problèmes environnementaux internationaux. Qu'est-ce que c'est au juste?

On voit de temps en temps s'énoncer une expression voisine : la transition énergétique, surtout depuis qu'il s'est avéré que les ressources disponibles ne seront certainement pas suffisantes pour combler les besoins actuels devenus abyssaux<sup>676</sup>. La transition énergétique est généralement présentée comme celle qui favorise un « système énergétique plus durable ou même très durable »<sup>677</sup>, c'est-à-dire celle avec laquelle « nous contrôlons en partie les défis au devant desquels nous allons au lieu de devoir les subir. [C'est celle avec laquelle] nous devenons des gestionnaires du système énergétique et moins des spectateurs qui subissent les

---

<sup>676</sup> Ionescu Remus, « Évolution du Droit de l'Environnement dans le Contexte de la Globalisation » *Annals of the Constantin Brancusi University of Targu Jiu Juridical Sciences Series*, Vol. 2007, Issue 2 (2007), pp. 73-76, à la p. 74.

<sup>677</sup> Johan Albrecht, *Transition énergétique : plus vite vers un système plus vert?*, Itinera Institute (Academic and Scientific Publishers sa), 2009, à la p. 20.

changements »<sup>678</sup>. Elle exige d'après Michel Jollivet de « clarifier les rapports entre controverses scientifiques, débat public et décision politique, de sortir de l'idéologie du consensus et d'instaurer des procédures donnant aux conflits une place dynamique dans un processus démocratique pragmatique conciliant stabilité et capacité constante d'adaptation »<sup>679</sup>. Si cette solution devrait être réfléchie et envisagée d'abord dans un cadre purement interne, il faut toutefois se convaincre que les problèmes internationaux sont dans bien des cas la juxtaposition des problèmes internes. Par conséquent, l'harmonisation des positions scientifiques actuelles avec les décisions des États ne peut être qu'une solution souhaitable.

D'autres propositions vont plus loin et suggèrent des changements profonds au niveau de la création bancaire. Pour certains analystes et chercheurs, il faudra redonner le pouvoir aux banques centrales de créer « ex nihilo » la monnaie dont on a besoin pour financer la transition écologique plutôt que de procéder par un financement par les banques commerciales, ce qui revient dans le cas de ces dernières à financer l'environnement par la monnaie-dette. Pour eux, « financer la transition écologique avec de la monnaie dette reviendrait à créer une dette pour sauver le monde, puis devoir ensuite tuer le monde pour rembourser cette dette »<sup>680</sup>. Ceci s'explique par le fait que le remboursement de la dette ne se fait que par la croissance. Or, cette dernière à son tour est la résultante de la destruction ou à tout le moins l'utilisation massive des ressources environnementales pour la production de biens et des richesses.

Dans ce sens une autre recherche conclut que « déterminer un « coût d'opportunité » entre liquidité et transition s'avère donc très asymétrique en comparant, d'une certaine manière, un « manque à gagner » pour les uns avec un « tout à perdre » pour les autres »<sup>681</sup>. La proposition

---

<sup>678</sup> *Ibid.*

<sup>679</sup> Marcel Jollivet, *Pour une transition écologique citoyenne*, ECLM, 2016 à la p. 76.

<sup>680</sup> Jean Christophe Duval, *Finance et Bienveillance: Changer la monnaie pour sauver le monde*, Librinova, 2019, à la p. 8.

<sup>681</sup> Dominique Dron, « Les difficultés du financement de la protection de l'environnement : comment en sortir ? », *supra* note 667, à la p. 24.

avancée revient donc à « financer dans la continuité nécessaire la transition écologique (... tout en) réfrén[ant] la préférence des acteurs (et celle des algorithmes) pour la liquidité »<sup>682</sup>.

Évidemment, cette attribution de pouvoir ne pourra se faire que par l'intervention du droit, et du droit international dans notre contexte. Si cette solution apparaît raisonnable pour la plupart des gens ordinaires, elle paraît certainement dénuée de sens pour les acteurs financiers pour qui la sortie du marasme passe par la rentabilisation de la protection de l'environnement. Une vision purement économique de ce nouveau défi provoque des inquiétudes, car « les mesures de protection engagées peuvent paradoxalement servir à l'approfondissement de la crise »<sup>683</sup>.

## **B- Examen du financement par la coopération bilatérale et multilatérale**

Évoquer la question du financement bilatéral revient très souvent à reconsidérer la problématique de l'aide au développement. L'application des Conventions environnementales dans les PED dépend presque entièrement de l'élimination de la pauvreté. Prenons un exemple simple pour illustrer ce propos. Il sera très difficile pour une famille qui n'a pas accès à l'eau courante de s'empêcher de stocker l'eau qu'elle a pu se procurer soit en allant au puits, ou dans un point d'approvisionnement, qui en général, est éloigné du lieu d'habitation. La conservation de l'eau sera de toute évidence improprement effectuée (par exemple, la famille éprouvera la volonté de donner des usages multiples à la même eau). De ce fait, il y aura forcément stagnation, ce qui, à son tour, engendrera la prolifération de moustiques, vecteurs de la malaria (anophèle femelle). À son tour, le gouvernement voudra lutter contre la malaria en organisant des séances de pulvérisation des insecticides élaborés à base de DDT. Ainsi, la boucle recommence. De plus, il arrive souvent que le problème soit carrément inversé. C'est-à-dire qu'un gouvernement mettra plus l'accent sur la lutte contre la malaria, en organisant des

---

<sup>682</sup> *Ibid.*

<sup>683</sup> Gilles Fievet, « Réflexions sur le concept de développement durable: prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux » (2001) 34 *Revue Belge de droit international* 128-184, à la p. 130.

tournées de pulvérisation d'insecticides plutôt que la construction des infrastructures d'accès facile à l'eau potable. Tout est souvent question de budget limité et de priorité des autorités.

Il est certain que tant l'aide bilatérale que l'aide multilatérale présentent leurs forces et leurs faiblesses. Ces deux sources, quand elles sont sagement exploitées, deviennent un atout considérable pour la lutte contre les produits chimiques et les déchets dangereux. C'est la raison pour laquelle la *Convention de Stockholm* n'en exclut aucune quand elle déclare que « les pays développés Parties, et d'autres Parties dans la mesure de leurs moyens et conformément à leurs plans, priorités et programmes nationaux, peuvent aussi fournir, et les Parties qui sont des pays en développement ou à économie en transition obtenir des ressources financières pour les aider dans l'application de la présente Convention par d'autres sources et voies bilatérales, régionales ou multilatérales »<sup>684</sup>.

Ainsi, la participation des États tiers à l'effort environnemental d'un PED passe soit par l'aide bilatérale, soit par l'aide multilatérale. Mais force est de constater que cette aide est souvent fragmentée. Il n'y a pas encore une articulation sérieuse entre les sources de l'aide, et encore moins une coordination à l'intérieur de certains États. Toutefois « de nombreux donateurs admettent de plus en plus la nécessité d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, au niveau des services centraux en particulier »<sup>685</sup>. La raison avancée par cette étude est que « souvent les priorités et objectifs poursuivis par les acteurs internationaux œuvrant dans les domaines de la sécurité, de la diplomatie et du développement ne sont pas les mêmes ou n'ont pas été définis conjointement au niveau du pays, ce qui constitue un frein supplémentaire aux efforts d'harmonisation »<sup>686</sup>.

S'il est vrai que les deux formes d'aide (multilatérale et bilatérale) ne s'excluent pas mutuellement, il est quand même intéressant de relever que l'assistance multilatérale présente

---

<sup>684</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, supra note 36, à l'article 13 alinéa 3.

<sup>685</sup> OECD, *Pour une meilleure aide au développement Efficacité de l'aide 2011 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OECD Publishing, 2012, à la p. 74.

<sup>686</sup> *Ibid.*

l'avantage de nécessiter moins de contraintes diplomatiques par rapport à l'aide bilatérale. Toutefois, à cause du jeu des procédures longues et complexes, elle devient un poids non négligeable et présente un certain nombre d'inconvénients<sup>687</sup>.

Les prémices du morcellement sont perceptibles à l'entame des rencontres des Parties lors des négociations des conventions<sup>688</sup>. Parfois le débat tient entre continuer d'utiliser le produit qui fait l'objet de la négociation ou alors demander des compensations financières multilatérales. Ce schéma a été observé dans le cas des négociations pour la *Convention de Stockholm* où la position des PED était quelque peu confuse. Si le G77/Chine a pris fermement position pour des compensations financières à travers un mécanisme de financement, certains autres PED, notamment les pays africains, ont en revanche manifesté leur volonté de continuer d'utiliser le DDT pour lutter contre le vecteur de la malaria. D'autres, pour qui l'agriculture est un pilier important de leur tissu économique, ont préféré demander des exceptions, afin de continuer à utiliser des pesticides<sup>689</sup>.

Quelquefois, l'on voit également apparaître des réseaux de financement. Alors que les négociations piétinaient à la *Convention de Stockholm*, le Canada avait fait, lors de la 4<sup>e</sup> session (en 2000), la proposition de créer un réseau d'assistance. Ce dernier agirait sur le modèle du *POP's Club* qui avait pour mandat de collecter des contributions chez les intervenants<sup>690</sup>.

---

<sup>687</sup> Timo Casjen Mahn et Mario Negre, *The Fragmentation of Aid: Concepts, Measurements and Implications for Development Cooperation*, Springer, 2016, aux pp. 188-190.

<sup>688</sup> En général, quand les négociations pour un nouvel instrument juridique international sont lancées, des coalitions se forment en fonction de la position des uns et des autres par rapport à l'instrument. Ainsi, il y en a qui tirent les débats vers le haut en recherchant réellement la protection de la santé humaine et de l'environnement. Il y en a aussi qui tirent littéralement vers le bas, en recherchant toutes sortes d'exceptions et de dérogations. En troisième position, certains demandent des compensations en vertu de leur participation. Voir, Gunnar Sjöstedt, *International environmental negotiation*, Sage Publications, 1993, à la p. 272.

<sup>689</sup> Elizabeth Brandon, *Global Approaches to Site Contamination Law*, Springer Science & Business Media, 2012, aux pp. 255-256.

<sup>690</sup> À propos du rôle de ce réseau d'assistance, voici la description qu'avait donnée le rapport du Secrétariat à la fin de la 4<sup>e</sup> session : «The Clearing-house Mechanism gathers, analyses, coordinates, distributes and facilitates the exchange of information on a wide variety of information that addresses the main provisions of the Convention, namely: in situ and ex situ conservation, monitoring, species and taxonomy, protected areas, sustainable use of biodiversity, national reports, technical and scientific cooperation, incentive measures, capacity-building, research and training, access to genetic resources, equitable sharing of benefits, access to and transfer of technology, handling of biotechnology, financial resources, agro-biodiversity forests, inland waters and marine and coastal



Finalement cette idée avait été reprise et peaufinée au cours de la 5<sup>e</sup> session<sup>691</sup>. Le rapport entre ce réseau et le financement est qu'il facilite dans une certaine mesure l'accès au financement, du moins dans l'octroi de l'assistance technique dont ont grandement besoin les PED. Ce qui en clair veut dire que l'expertise technique qui est acquise lors des formations dispensées dans les centres régionaux pourrait être financée grâce aux avenues ouvertes par ce réseau. En comparant les articulations du réseau à l'agencement de l'aide multilatérale et bilatérale sur le plan interne, on a l'impression qu'il y a plus de coordination dans les réseaux.

De plus, l'installation de ce réseau constitue, elle-même, une forme de financement. Elle nécessite du matériel, du personnel et un budget annuel. Ce dernier avait été arrêté à 1 255 869 \$ US par an pour financer ses activités qui relèvent du domaine basique (constituées par un personnel de base et un petit bureau doté d'une capacité informatique et de télécommunications adéquates, qui traiteraient des demandes à la limite des ressources disponibles) et 2 112 429 \$ US par an pour un niveau d'effort proactif, c'est-à-dire celui qui est « plus adapté aux besoins des bailleurs de fonds et des bénéficiaires. Il s'agirait de réseaux interactifs, de capacités informatiques et de télécommunications et d'un personnel suffisant pour fournir une assistance consultative aux demandes d'assistance et entretenir des relations avec les donateurs. La CAN [Capacity Assistance Network] proactive fournirait également de la formation et des conseils

---

biodiversity, indicators, etc ». Voir PNUÉ, *Clearing house mechanisms for technical and financial assistance and capacity-building networks for chemicals management*, UNEP/POPS/INC.4/INF/4, 3 mars 1999, au Point 84, en ligne : <<http://www.pops.int/documents/meetings/inc4/en/inf4/inf4en.pdf>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>691</sup> Il avait alors été débattu que ledit réseau d'assistance pourrait remplir les attributions suivantes : « Identifier et tenir à jour un inventaire des sources pertinentes d'assistance technique; recueillir et tenir à jour un inventaire des demandes d'assistance technique relatives à la mise en œuvre de la future Convention sur les POP; aider les Parties à identifier les sources potentielles d'assistance technique et à satisfaire aux exigences d'application pour demander une telle assistance; tenir des informations sur les personnes ou les organisations ayant une expertise dans la gestion des polluants organiques persistants et de leurs solutions de rechange; faciliter la participation du secteur privé et des organisations non gouvernementales à l'assistance technique relative à la mise en œuvre de la future convention sur les POP; et déterminer les demandes d'assistance technique qui ne sont pas satisfaites et communiquer ces informations à la Conférence des Parties ». Intergovernmental negotiating committee for implementing international action on certain persistent organic pollutants (Fifth session), *Costing of a capacity assistance network described in article J bis of the draft convention text*, UNEP/POPS/INC.5/INF/2, 13 octobre 2000, à la p. 3, en ligne : <[http://chm.pops.int/Portals/0/docs/from\\_old\\_website/documents/meetings/inc5/Fr/inf5-2/en/inf2.pdf](http://chm.pops.int/Portals/0/docs/from_old_website/documents/meetings/inc5/Fr/inf5-2/en/inf2.pdf)> (dernière vérification le 22 juin 2019) [Notre traduction].

d'experts, localiserait l'expertise nécessaire, recenserait les donateurs potentiels pour les demandes et aiderait les pays à préparer les demandes d'assistance »<sup>692</sup>.

Au demeurant, s'il est normal de reconnaître que l'aide multilatérale joue un rôle capital dans le soutien que les pays riches accordent aux PED, il est tout aussi logique de retenir les critiques qui lui sont adressées. En effet, la doctrine dénonce notamment « la prééminence des donateurs dans la conduite de l'aide, le manque d'appropriation par les bénéficiaires, la faible coordination des donateurs et l'insuffisante capacité de gestion des receveurs, l'inadéquation des politiques et l'usage d'instruments inappropriés »<sup>693</sup>. Au-delà du Protocole d'entente conclu entre le FEM et la CdP1, la doctrine retient que ces accords sont habituellement le résultat de compromis politiques qui calquent les intérêts des différents groupes en présence. Les nouveaux guides des relations sont souvent le reflet des anciens et ne sont que très rarement différents<sup>694</sup>.

De plus, les points d'orientation élaborés par la CdP ne correspondent pas aux phases de réapprovisionnement du Fonds, ce qui les rend inapplicables. Les guides d'orientation étant cumulatifs, leur mise en application devient par la force des choses un exercice extrêmement difficile. C'est la raison pour laquelle le Bureau d'évaluation du FEM en appelait à la réalisation d'un nouveau type de guides, dits SMART (*specific, measurable, achievable, realistic, trackable*)<sup>695</sup>. Lors de la troisième Étude de Performance Globale (*Overall Performance study*), la recommandation avait été faite dans le but d'améliorer la communication entre le Secrétariat

---

<sup>692</sup> *Ibid.*

<sup>693</sup> Fano Andriamahefazafy et Philippe Meral, « La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? » (2004) 127 :3 *Mondes en développement* 29-44, à la p. 29.

<sup>694</sup> Global Environmental Facility, *OPS4 Progress Toward Impact : Fourth overall performance study of the GEF*, GEF Evaluation Office, 2010, à la p. 46.

<sup>695</sup> Global Environmental Facility, *Review of the Global Environment Facility Earth Fund*, GEF Evaluation Office, 2012, aux pp. 49-50.

du FEM et les secrétariats des conventions<sup>696</sup>. Actuellement, les secrétariats des conventions rattachées au FEM participent aux réunions des groupes de consultation technique.

Quant à l'aide proprement dite, les montants attribués aux PED au cours de la première année ont été essentiellement orientés vers l'aide à l'établissement des Plans nationaux. Sept ans après son entrée en vigueur, le FEM avait accordé un montant de 496 millions USD et un montant total de 1,5 milliard USD en cofinancement portant le total à 1,6 milliard USD pour aider « plus de 138 pays à inventorier leurs POP et à développer des interventions prioritaires pour réduire ou éliminer les rejets de ces substances dans l'environnement et les risques pour la santé humaine »<sup>697</sup>. Une meilleure coordination entre l'aide multilatérale et l'aide bilatérale est donc souhaitable sur le plan interne et international.

### **Conclusion du chapitre 3**

L'analyse des mécanismes de financement présente l'avantage de montrer qu'en la matière, il existe plusieurs combinaisons possibles. Outre le mécanisme de financement environnemental par défaut que constitue le FEM, nous avons présenté d'autres modèles de financement particulièrement efficaces. C'est par exemple le cas du FM. Il y a également la possibilité dans certains cas de cumuler plusieurs fonds de financement. C'est le cas par exemple de la CCNUCC qui, bien que possédant déjà le FEM comme mécanisme de financement des surcoûts engendrés par son application dans les PED, a également trouvé pratique de mettre en place le Fonds vert pour le climat.

En étudiant minutieusement les différents mécanismes existants pour le financement environnemental, on se rend compte de la présence de certaines constances dans ceux qui fonctionnent relativement bien. Il s'agit notamment de l'intégration d'un calendrier fixe, ainsi que des quotas d'élimination. Tel est notamment le cas de la CCNUCC de laquelle résulte

---

<sup>696</sup> GEF Council Meeting, « Strengthening relations with the Conventions in the GEF network », GEF/C.40/15, 21 avril 2011, à la p. 10, en ligne, [https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/C.40.15\\_Strengthening\\_Relations\\_with\\_Conventions\\_2.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/C.40.15_Strengthening_Relations_with_Conventions_2.pdf) (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>697</sup> Global Environment Facility, « From Rio to Rio », GEF, 2012, à la p. 76.

le Fonds vert pour le climat. L'un des aspects importants est également le fait de prévoir des séances d'examen du chemin accompli. Il ne suffit pas de fixer des objectifs, mais encore faut-il vérifier le degré d'accomplissement de ces derniers. C'est aussi en cela que réside le succès du Fonds vert.

L'autre point positif de ce fonds qui le rend particulièrement attrayant est cette attention portée régulièrement « sur le traitement des lacunes des politiques et cadres essentiels pour recevoir, gérer, programmer et décaisser des financements ainsi que mesurer et comptabiliser ses résultats et impacts »<sup>698</sup>. Le suivi et l'élargissement des sources de financement sont essentiels pour motiver les États contributeurs ainsi que la filiation des autres sources de financement, notamment le secteur public, le secteur privé et les organismes.

L'autre aspect de l'efficacité du Fonds vert réside également dans sa structure et son mode de fonctionnement. Il est bâti sous la forme d'un réseau mondial de financement. Sa structure est simplifiée, ce qui le démarque de la structure habituelle, c'est-à-dire celle des autres mécanismes de financement, généralement lourds et complexes. La gestion repose sur la transparence et la mobilisation des technologies adéquates dans les endroits où elles seront à même d'être plus efficaces. Il y a aussi le souci d'aider les PED à réaliser une transition écologique souple et à assurer leur adaptation aux conditions climatiques changeantes. Pour ce dernier point, un Comité de transition et un Comité technique avaient été mis en place. Le rôle du premier consistait essentiellement à piloter la mise en place du Fonds vert, alors que le second serait plus consacré à la transition écologique<sup>699</sup>.

Que dire donc en définitive sur les possibilités d'amélioration du financement dans le secteur des produits chimiques et des déchets? Nous avons de long en large examiné le financement de ce secteur au regard de ce qui s'y passe tout en comparant avec d'autres systèmes beaucoup plus

---

<sup>698</sup> Liane Schalatek, Heinrich Böll, Smita Nakhooda et Charlene Watson « Le Fonds vert pour le climat » (2016) 11 *Fondamentaux du financement climatique*, à la p. 1, en ligne : [Fondamentaux du financement climatique <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11051.pdf>](https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11051.pdf) ( dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>699</sup> United Nations (Framework Convention on Climate Change), *Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010*, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 mars 2011, aux pp. 17 (paragraphe 109) et 19 (paragraphe 117), en ligne : <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=17> (dernière vérification le 22 juin 2019).

efficaces. Nous avons démontré les succès du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal tout en montrant ses particularités et ses atouts. Nous sommes revenus sur les débats entourant le choix du mécanisme de financement lors de l'adoption de la *Convention de Minamata sur le mercure*. Nous avons alors montré la réticence des pays riches à choisir un mode de financement à l'image du Fonds multilatéral, puis nous avons expliqué ces raisons, non sans un certain étonnement.

Ce qui est certain après cette étude du financement, c'est que le Fonds pour l'environnement mondial demeure l'unique mécanisme de financement multilatéral qui couvre la presque totalité des instruments juridiques de l'environnement (conventions et protocoles). Son financement est par conséquent réduit, étant donné les multiples domaines qu'il doit satisfaire.

De l'autre côté, les contributions qui y sont faites ne sont pas toujours proportionnelles à la charge à supporter. C'est en cela que réside sa principale limite. C'est après tout une question d'arithmétique. Un fonds réparti entre plusieurs secteurs ne peut pas être aussi efficace que celui qui est consacré uniquement à un seul problème. Au demeurant, « le montant total requis pour mettre Action 21 en œuvre [avait] été estimé à 600 milliards de dollars américains au début du Sommet de Rio en juin 1992. Le secrétariat de la CNUED [avait] calculé qu'il faudrait 125 milliards en argent neuf chaque année en provenance des pays riches pour aider les pays pauvres, mais vers la fin du Sommet, Maurice Strong [l'ancien secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement avait] indiqué de façon plus réaliste que la somme de 10 milliards par an était requise et que 5 à 7 milliards seraient nécessaires seulement pour « amorcer la pompe » »<sup>700</sup>.

Or, comme nous en avons discuté, le FEM finance plusieurs domaines de l'environnement: la biodiversité, les eaux internationales, la désertification, le climat et les produits chimiques et les déchets dangereux, ce qui en soit crée une diminution des ressources à l'échelle de chaque instrument juridique à mettre en œuvre. À la différence du FEM, la Convention-cadre sur les changements climatiques dispose de deux principaux fonds : le FEM et le Fonds vert pour le

---

<sup>700</sup> Louis Guay, *Les enjeux et les défis du développement durable : connaître, décider, agir*, Presses Université Laval, 2004, à la p. 46.

climat. À ceux-ci, il faut ajouter trois autres fonds : le Fonds pour les pays les moins avancés (Fonds pour les PMA), le Fonds spécial pour les changements climatiques (SCCF) et le Fonds d'adaptation (FA), tous créés en 2001. On ne peut donc pas raisonnablement s'attendre au même rapport d'efficacité.

L'aspect intéressant des autres fonds que nous avons présentés est cette capacité à multiplier les sources de financement, à simplifier et clarifier les critères d'adhésion en tant que contributeur ou bénéficiaire. C'est certainement la facilité à continuer de démontrer l'urgence, car en prenant un peu de recul, l'on remarque que les questions environnementales les plus graves, les plus urgentes, qui présentent une menace planétaire palpable et imminente, tendent à attirer plus de financement et en un temps relativement court. Devant un péril imminent, par exemple la question de la couche d'ozone ou encore celle du changement climatique, les nations ont tendance à avoir un élan de solidarité plus prononcé qui se traduit par la promptitude à réagir financièrement parlant. Comment expliquer cette tendance humaine qui est la nôtre à ne réagir que face aux situations extrêmes? Faut-il toujours arriver au bord du précipice pour enfin prendre des mesures financières draconiennes? Ces questionnements ne sauraient certainement pas trouver leur réponse dans le seul cadre du droit. Mais étant donné qu'il y a eu des avancées importantes sur le plan juridique, notamment l'élaboration des synergies, nous voulons nous interroger sur leur portée en rapport avec la gestion des produits chimiques et des déchets dangereux. C'est sur ce dernier point que portera le chapitre suivant.

## Chapitre 4

### **Les suggestions que peuvent apporter les synergies et les exemples pertinents dans la recherche d'un meilleur financement des conventions internationales sur les déchets et les produits chimiques**

La prise de conscience dans les années 1970 des effets que notre modèle de production et de consommation peut avoir sur l'environnement a en parallèle engendré un foisonnement de règles juridiques. C'est ainsi qu'on a vu se multiplier le nombre de conventions internationales sur l'environnement. La particularité de ces solutions est qu'elles sont assez éparpillées, chacune s'évertuant à traiter un aspect de la grande question environnementale. Le droit international a donc fini par ressembler davantage à un archipel juridique plutôt qu'à une plateforme homogène et dynamique.

S'il est vrai que le processus des accords internationaux anime la vie juridique internationale, il est sans doute parallèlement générateur d'un certain éparpillement. La multiplication des normes en droit international de l'environnement présente un portrait à deux visages. D'une part, elle est positive en ce sens qu'elle est le témoin d'« une croissance et une densification des relations (coopératives et/ou conflictuelles) à l'échelle mondiale. Un phénomène qui s'accompagne d'une spécialisation toujours plus poussée au sein de chaque secteur d'activité, mais qui en bouscule progressivement les frontières en faisant émerger des questions contentieuses transsectorielles »<sup>701</sup>. Par le fait de cette multiplication, il y a eu des rencontres et des discussions fructueuses entre les représentants de pays différents. Il y a eu des débats sur des positions contradictoires et difficilement conciliables. Il y a enfin eu une construction commune d'une vision internationale de l'environnement qui rend bien compte de la réalité de la diversité mondiale et de la superposition des entités de taille et de puissance différentes.

---

<sup>701</sup> Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, Armand Colin, 2011, à la p. 216.

Toutefois, la multiplication des normes a sans aucun doute entraîné des conséquences moins souhaitables. Comme le font remarquer Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts, « avec la complicité des États et d'autres acteurs intéressés, l'éparpillement de nouvelles structures multilatérales entretient le cercle vicieux de la fragmentation et des rivalités. Trop d'institutions finissent par rendre indéchiffrable la régulation : des activités qui se chevauchent, des agents en compétition et des règles en contradiction »<sup>702</sup>. La situation dans le domaine de la gestion internationale des produits chimiques et des déchets dangereux n'échappe pas à ce constat général. Le cas du mercure l'illustre clairement. Car en somme, nous constatons que pour un même élément, il existe plus d'un régime de gestion ou plutôt un régime morcelé en fonction du statut qu'on lui attribue, tantôt c'est un déchet, tantôt c'est un produit chimique dangereux.

Les effets du morcellement des normes internationales de l'environnement peuvent également être perçus sous deux angles différents. D'une part, on peut considérer que l'application des normes en elle-même est rendue difficile du fait de la multiplication des différents régimes et de la prolifération des infrastructures qui, par ailleurs, communiquent rarement entre elles. D'autre part, la difficulté peut également être envisagée en fonction de la situation politique et économique du pays considéré. Nous avons longuement discuté de la situation des PED. Ces derniers rencontrent des difficultés plus prononcées quant à la mise en œuvre de leurs engagements internationaux. Cependant, quand surviennent de rapides changements internes d'ordre politique ou économique, en parallèle, de sérieux changements dans le fonctionnement de la structure interne sont souvent inévitables. Par exemple « l'émergence d'un nouveau système de distribution de biens et services ne suit pas le rythme de distribution de l'ancien. Les ressources pour l'administration des réglementations environnementales et l'évolution des processus de production sont souvent limitées [...]. En raison de cette incertitude, la priorité [est] accordée à la croissance économique à court terme plutôt qu'à la gestion de problèmes environnementaux cumulatifs plus éloignés »<sup>703</sup>.

---

<sup>702</sup> *Ibid.*

<sup>703</sup> David G Victor, Kal Raustiala et Eugene B. Skolnikoff, *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments : Theory and Practice*, MIT Press, 1998, à la p. 313 [Notre traduction].



Selon l'analyse de Gerhard Hafner, la fragmentation de la norme internationale est une réelle menace pour la fiabilité et la crédibilité du droit international. Selon lui, « la désintégration de l'ordre juridique compromet la crédibilité, la fiabilité et, par conséquent, l'autorité du droit international ». En droit international de l'environnement, le fractionnement de la norme a pour principale conséquence la création des incohérences dans leur mise en œuvre, notamment dans les rapports entre les différents pays appelés à les appliquer. Toutefois, « lorsque ces normes correspondent aux besoins des pays tiers et n'affectent pas avec trop de vigueur leur souveraineté, aucun obstacle majeur ne s'oppose évidemment à leur propagation »<sup>704</sup>, comme le souligne Bernard Colas. Ajoutant un exemple concret à son raisonnement, il affirme que : « plusieurs normes techniques, relatives à la protection de l'environnement, ont été intégrées dans les accords internationaux qui lient des pays non membres (avec ou sans pays membres), et ont constitué un modèle et une source d'inspiration pour ces pays et pour des organisations internationales »<sup>705</sup>.

Une fois le problème reconnu, la communauté internationale tente d'y apporter des solutions viables. Les synergies en sont une illustration parfaite. C'est un travail de rapprochement entre les accords internationaux d'un même secteur. Sans pour autant devenir un super traité, les synergies ont entrepris un regroupement programmatique et un rapprochement des unités administratives de gestion de chacun des traités concernés.

D'autre part, si le régime international semble s'engluer dans un océan de règles, il y a toutefois des modèles internes à certains États qui fonctionnent plutôt très bien. De temps en temps, les représentants de ces pays n'hésitent pas à mentionner ces expériences en exemple lors des rencontres de négociations des conventions internationales.

C'est la raison pour laquelle nous nous proposons dans ce chapitre d'aborder ce double aspect. D'une part, nous allons discuter des mécanismes internationaux qui ont conduit à des solutions d'un genre nouveau dont font partie les synergies et aussi les propositions relatives à la création

---

<sup>704</sup> Colas Bernard, *L'OCDE et l'évolution du droit international de l'économie et de l'environnement*, supra note 194, à la p. 242.

<sup>705</sup> *Ibid.*

d'une organisation mondiale de l'environnement (Section 1). Nous analyserons dans une section 2 quelques modèles captivants de gestion des questions environnementales, notamment le modèle de l'OCDE et aussi celui en cours dans certains pays scandinaves ainsi que le modèle canadien que plusieurs pays admirent. L'intérêt de cette analyse sera de faire des propositions de solution pour améliorer le système de gestion des produits chimiques et des déchets dangereux.

## **Section 1 Analyse des synergies comme solution juridique à la fragmentation des règles en droit international de l'environnement**

Des initiatives intéressantes avaient déjà été prises en préparation des synergies bien avant que les mécanismes officiels de construction de ces dernières ne soient véritablement établis à partir de 2008. Tel est le cas du symposium qui s'est tenu à Prague en novembre 2006 (sous le thème- *Illegal trade and international chemical management : The way forward by building bridges*) qui avait abouti à l'adoption de la *Déclaration de Prague sur le renforcement de la coopération entre les accords multilatéraux sur l'environnement liés aux produits chimiques*<sup>706</sup>. Pour mieux appréhender cette évolution, il convient avant tout de comprendre l'origine des îlots normatifs et institutionnels en droit international (A) avant de discuter des avantages et des limites des solutions proposées dans le cadre des synergies (B).

---

<sup>706</sup> Au cours de cette conférence, les participants en étaient arrivés aux conclusions suivantes : il faut instaurer une coopération entre les accords de l'environnement; les pays devraient instituer et appliquer un cadre juridique approprié pour contrôler les trafics et les échanges de produits nuisibles à l'environnement et contribuer à assurer une sécurité environnementale globale ; un réseau central pour l'application de la loi est nécessaire et doit être assorti d'un système d'échange d'informations et de renforcement de la coopération transfrontalière ; il faut créer des mécanismes régionaux de suivi des mouvements de biens et de marchandises ; il faut impliquer toutes les parties prenantes clés, y compris le secteur de l'industrie dans le processus de contrôle des mouvements transfrontières de substances chimiques ; il est important de mettre en place un système de dissuasion adapté. Voir UNEP, *Illegal trade and international chemical management: The way forward by building bridges*, Prague, 26 novembre 2004, à la p. 1.

## **A- Une solution à la fragmentation des règles en droit international**

Les normes internationales sont créées pour répondre à des problèmes précis, en l'occurrence ceux qui entraînent des répercussions au-delà du cadre d'action d'un seul État. Du fait de la multiplication des problèmes environnementaux internationaux, en parallèle se sont développées au fil du temps, des solutions diversifiées et des institutions spécialisées pour assurer leur application. Étant donné que le phénomène n'est pas nouveau, des tentatives de solutions intéressantes avaient été proposées. Dans l'analyse qui suit, nous allons discuter des effets de l'éparpillement des normes juridiques internationales avant de comparer et d'insister sur la particularité de la solution des synergies par rapport aux solutions fondées sur le regroupement des organisations internationales.

### **1- L'étendue de la fragmentation des règles en droit international**

Les conflits entre les normes internationales sont observés depuis le début de la seconde moitié du siècle dernier. Avec le développement du processus législatif international, il est devenu évident que des conflits entre les normes seront inévitables. Un observateur de la première heure avait pointé l'imperfection du développement des règles qui gouvernent la révision des instruments multilatéraux<sup>707</sup>.

La première difficulté majeure est issue de ce que les sociologues qualifient de différenciation fonctionnelle de la structure, c'est-à-dire un « accroissement de la complexité d'un système au moyen de la formation de sous-systèmes »<sup>708</sup>. Elle découle directement de la complexité de la

---

<sup>707</sup> Selon l'observation de cet auteur, « One of the most serious sources of conflict between law-making treaties is the imperfect development of the law governing the revision of multipartite instruments and defining the legal effect of such revision. Whenever, for instance, a revised international instrument, certain of the provisions of which are incompatible with those of the original instrument, comes into force for some but not all of the parties to the original instrument, and the original and revised instruments remain in force simultaneously for the parties to both of them in respect of their relations with different groups of co-contractants, a conflict arises ». Voir, C. Wilfred Jenks, « The Conflict of Law-Making Treaties » (1953) 30 *British Year Book of International Law* 401-453, à la p. 403.

<sup>708</sup> Niklas Luhmann, *La légitimation par la procédure*, Presses Université Laval, 2001, à la p. 237.

politique mondiale. Comme l'explique si bien la doctrine, « la complexité accrue du monde moderne a fait surgir une foule de nouvelles questions politiques à l'ordre du jour des organisations internationales qui doivent continuellement s'adapter aux nouveaux développements et aux nouvelles exigences politiques »<sup>709</sup>. L'Organisation des Nations Unies est un exemple très approprié, car il illustre fort bien les propos de cet auteur. Créée en 1945 alors que la question de la dégradation de l'environnement ne se posait pas encore comme problématique mondiale, il est normal que ses textes constitutifs n'en parlent pas du tout. Mais avec le temps, cette organisation a dû s'adapter au gré de l'apparition des problèmes environnementaux sur la scène internationale. Elle s'est adaptée, notamment en créant à chaque fois des sous-structures spécialisées pour les nouvelles questions émergentes.

Le morcellement de la législation internationale n'est pourtant pas passé inaperçu. Des recherches ont été menées pour comprendre et appréhender la situation. Dans ce sens, les chercheurs de la Commission du droit international s'étaient penchés sur la question. Du premier mai au 9 juin 2006, puis du 3 juillet au 11 août de la même année, le Groupe d'étude de la Commission du droit international avait organisé deux séminaires dans le but de déterminer la nature de la cohabitation des normes en droit international. Ils avaient relevé deux constances. Dans un premier temps, les normes présentent une relation d'interprétation, « tel est le cas lorsqu'une norme aide à l'interprétation d'une autre. Une norme peut aider à l'interprétation d'une autre norme si elle sert par exemple à appliquer, préciser, mettre à jour ou modifier cette dernière. Dans une telle situation, les deux normes sont appliquées conjointement »<sup>710</sup>. Dans un second cas, les règles sont en conflit les unes par rapport aux autres, c'est-à-dire que leur interprétation conduit inévitablement à des conclusions différentes. Dans ce cas, le droit international prévoit d'appliquer les solutions de la *Convention de Vienne sur le droit des Traités*, notamment les dispositions de ses articles 31 à 33 relatives à l'interprétation des traités.

---

<sup>709</sup> Frank Biermann, Bernd Siebenhüner et Anna Schreyögg, *International Organizations in Global Environmental Governance*, Routledge, 2009, à la p. 3 [Notre traduction].

<sup>710</sup> Commission du droit international, *Conclusions des travaux du Groupe d'étude de la fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, Nations Unies, 2006, à la p. 2, en ligne, <http://ocw.uc3m.es/periodismo/periodismo-internacional-ii/lecturas/leccion-3/Fragmentacion.pdf> (dernière modification le 22 juin 2019).

Toutefois, ces auteurs soulignent également l'efficacité de l'application de la maxime *lex specialis derogat legi generali*. Elle implique qu'il faut donner la priorité à la norme la plus spécifique chaque fois qu'il y a un concours de normes, qu'il survienne dans le contexte d'une même Convention ou alors dans le cas d'un concours entre deux ou plusieurs Conventions portant sur le même objet<sup>711</sup>.

Si les normes internationales de l'environnement sont devenues complexes au fil du temps, les institutions créées pour assurer leur application le sont par la même occasion. En effet, pour l'application de chaque domaine du droit international, les organismes spécialisés sont devenus des îlots isolés les uns des autres. Ainsi en est-il de la divergence entre la sphère du droit international de l'environnement de celle du droit humanitaire, du droit de la mer, du droit international public, etc. La résultante, comme le souligne bien la Commission du droit international, c'est que « ces droits spécialisés et le renforcement institutionnel ont tendance à avoir lieu avec une relative ignorance des activités législatives et institutionnelles dans les domaines voisins et des principes et pratiques générales du droit international. Il en résulte des conflits entre les règles ou les systèmes de règles, les pratiques institutionnelles divergentes et, éventuellement, la perte d'une perspective globale sur le droit »<sup>712</sup>.

De leur côté, les synergies engagées entre les trois conventions (Bâle-Stockholm-Rotterdam), loin de fusionner les trois textes, ont plutôt rapproché leurs institutions à savoir les trois Secrétariats et les trois Conférences des Parties. L'objectif était d'« accroître l'efficacité internationale, diminuer les coûts internationaux et fournir des normes qui protègent l'humanité

---

<sup>711</sup> United Nations, *Report of the International Law Commission*, United Nations Publications, 2006, à la p. 408; Mark Eugen Villiger, *Customary International Law and Treaties: A Study of Their Interactions and Interrelations, with Special Consideration of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, BRILL, 1985, à la p. 36; Laura Pineschi, *General Principles of Law - The Role of the Judiciary*, Springer, 2015, à la p. 266; Peter-Tobias Stoll et Frank Schorkopf, *WTO : World Economic Order, World Trade Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, à la p. 28; Anastasios Gourgourinis, *Equity and Equitable Principles in the World Trade Organization: Addressing Conflicts and Overlaps Between the WTO and Other Regimes*, Routledge, 2015, à la p. 53; Tobias Lock, *The European Court of Justice and International Courts*, OUP Oxford, 2015, à la p. 51.

<sup>712</sup> International Law Commission, *Fragmentation of international law : difficulties arising from the diversification and expansion of international law*, A/CN.4/L.682 Report of the Study Group of the International Commission, United Nations, 13 avril 2006, à la p. 11, paragraph 8, en ligne, [https://www.un-ilibrary.org/international-law-and-justice/yearbook-of-the-international-iaw-commission-2006-vol-ii-part-2\\_ed47d916-en](https://www.un-ilibrary.org/international-law-and-justice/yearbook-of-the-international-iaw-commission-2006-vol-ii-part-2_ed47d916-en) (Vérification finale le 22 juin 2019). Voir aussi, Elizabeth Charlotte Fisher, Bettina Lange et Eloise Scotford, *Environmental Law: Text, Cases & Materials*, OUP Oxford, 2013, à la p. 177.

et l'environnement ». Comme nous allons le voir dans la suite de cette analyse, des efforts considérables ont été consentis dans ce sens. Toutefois, si la solution basée sur les synergies apporte un souffle nouveau, l'on avait bien avant elle, envisagé des solutions d'un autre type, l'idée était de créer une organisation mondiale de l'environnement.

## **2- La fragmentation du système juridique des produits chimiques et des déchets dangereux**

La solution de la création de l'organisation mondiale de l'environnement est basée sur « la logique d'une autorité réglementaire qui correspond à la portée du problème environnemental qui se pose au niveau mondial, avec quelques raffinements qui reflètent les différences entre les paramètres internationaux et nationaux ». D'après ce raisonnement vigoureusement soutenu par les chercheurs universitaires Daniel C. Esty et Maria Ivanova, chaque problème rencontré au niveau de l'État a une certaine portée. Il faut donc que l'institution créée pour y répondre soit calibrée sur l'ampleur du problème sans pour autant faire intervenir un niveau de gouvernance administrative plus lourd. Toutefois, ce ne sont pas tous les problèmes qui trouveront leur solution dans le seul cadre de l'État. Les problèmes environnementaux ont connu une expansion au point de dépasser le territoire de l'État dans lequel ils ont été générés. C'est la raison pour laquelle cette logique propose que dans le cadre interne, des solutions internationales adaptées aux situations précises soient appliquées. La portée des problèmes crée par conséquent le besoin d'un mécanisme institutionnel international qui ait le pouvoir de concevoir et d'appliquer des solutions planétaires.

La création d'une organisation environnementale globale (OEG) aurait pour but de centraliser tous les accords mondiaux de l'environnement (AME). Elle rassemblerait des secteurs distincts de la réglementation environnementale, ce qui revient en quelque sorte à se donner plus de substance qu'on ne peut en réalité traiter. Un critique de ce système résume succinctement cette pensée en affirmant qu'en réalité, l'approche OEG « créera une entité qui mordra plus de responsabilités environnementales qu'elle ne pourra mâcher »<sup>713</sup>. Les promoteurs de cette idée

---

<sup>713</sup> John Carter III Morgan, « Fragmentation of International Environmental Law and the Synergy: A Problem and a 21st Century Model Solution Notes » (2016) 18 *Vermont Journal of Environmental Law* 134-172 à la p 153.

la conçoivent sous le format d'« une agence rationalisée qui consolide un grand nombre des entités identifiées précédemment, soutenue par une structure décentralisée et virtuelle composée d'experts extérieurs [...]. Avec un “réseau de politiques mondiales” à son centre et une conception organisationnelle moderne qui tire parti des technologies de l'ère de l'information [cette structure devrait être capable d'apporter] la rigueur analytique aux problèmes difficiles et être entreprenante dans l'élaboration de stratégies mondiales d'intervention - toutes avec les coûts politiques et financiers beaucoup plus faibles que les organisations internationales traditionnelles »<sup>714</sup>.

Les initiateurs de cette théorie prennent le soin de faire la différence entre l'organisation environnementale globale (*global environmental organization*) qu'ils proposent et une organisation environnementale mondiale (*World environment organization*). La dernière serait une organisation globale consacrée aux problèmes qui ont une propension mondiale, mais avec des impacts locaux. Toutefois, cette différenciation n'est pas plus claire, car elle ne définit pas quel problème environnemental est considéré comme global, ni la frontière entre les caractéristiques locales et globales d'un problème<sup>715</sup>.

D'un autre côté, les problèmes internationaux sont interdépendants les uns des autres. Par exemple, un problème d'immigration générera certainement des questions de sécurité, d'environnement, des difficultés dans le cadre du respect des droits de l'homme, de la santé, etc. Il faut donc une organisation compétente et capable de trouver des solutions adaptées. Les auteurs en appellent à « une meilleure gouvernance mondiale fondée sur un engagement à

---

<sup>714</sup> Daniel C. Esty, « Breaking the Environmental Law Logjam: The International Dimension », (2008) 17:1 *New York University Environmental Law Journal* 836-853, aux pp. 848-849 [Notre traduction].

<sup>715</sup> Andreas Rechkemmer, *Uneo - Towards an International Environment Organization: Approaches to a Sustainable Reform of Global Environmental Governance*, Nomos Verlagsges. MBH + Company, 2005, à la p. 190. Dans cet ouvrage, les auteurs donnent aussi des exemples concrets montrant l'ambiguïté entre les deux systèmes. « Deforestation, for example, is both local-when it comes to soil degradation- and global, when it comes to global climate change. River pollution is part of a global problem through the degradation of coastal waters and, to much lesser extent, of the high seas ». *Ibid.*

renforcer la capacité de réglementation supranationale »<sup>716</sup>. À la différence des synergies, le modèle de l'OEG ne crée aucune nouvelle structure, mais harmonise les structures existantes sans tenir compte de la différence de leur objet<sup>717</sup>.

Toutefois, les détracteurs du modèle OEG basent leurs argumentaires sur trois raisons principales. Tout d'abord, les problèmes environnementaux internationaux présentent une complexité dont il faut tenir compte. « La nature des questions environnementales transnationales nécessite des structures de gouvernance distinctes pour assurer la précision des recours que les organisations créent »<sup>718</sup>. Mais le modèle OEG fait fi de cette réalité, en s'appuyant sur la rationalité de la structure virtuelle composée d'un panel d'experts externes qui seraient capables de résoudre de nouveaux problèmes ainsi que des difficultés complexes en matière d'environnement. De plus, un seul comité, fût-il composé d'experts les plus compétents, ne serait pas à même de venir à bout du très grand nombre de problèmes environnementaux qui existent. Enfin, il y aura forcément une grande différence entre les solutions que le groupe d'experts de l'OEG proposera et les solutions que les organismes spécialisés actuels ont élaborées au fil du temps.

Du 20 au 22 juin 2012, s'est tenue à Rio de Janeiro la Conférence de Rio sur le développement durable. Encore communément appelée Rio+20, elle devait porter sur deux thèmes : « l'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'éradication de la pauvreté » et le « cadre institutionnel du développement durable »<sup>719</sup>. Au cours de cette assemblée, l'idée de créer une organisation internationale de l'environnement avait été écartée d'entrée de jeu. Il faut avouer que le contexte de ce grand rassemblement laisse quelque peu perplexe, car les divergences sur les thématiques sont apparues dès le début des négociations.

---

<sup>716</sup> Daniel C. Esty, « Breaking the Environmental Law Logjam: The International Dimension », *supra* note 714, à la p. 837 [Notre traduction].

<sup>717</sup> John Carter III Morgan, « Fragmentation of International Environmental Law and the Synergy : A Problem and a 21st Century Model Solution », *supra* note 713, à la p. 154.

<sup>718</sup> *Ibid.* [Notre traduction].

<sup>719</sup> *L'avenir que nous voulons*, Doc. N.U. A/RES/66/288, adoptée le 11 septembre 2012 par l'Assemblée Générale des Nations Unies, en ligne : [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=F](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=F) (vérification finale le 22 juin 2019).



Au bout du compte, la Conférence avait été réorientée vers l'établissement d'un processus qui a finalement abouti en 2015 à l'adoption de 17 points constituant les Objectifs du développement durable (Agenda 2030).

Sur le point précis de la création d'une organisation internationale de l'environnement, nous nous joignons à Sophie Lavallée et Pierre Woitrin pour constater que « la création d'une telle organisation internationale n'obtient pas le soutien des États-Unis, ni celui de la plupart des pays développés qui ne souhaitent pas avoir les mains liées dans le domaine environnemental qu'ils considèrent comme relevant de leur compétence nationale exclusive »<sup>720</sup>. D'ailleurs, il faut souligner au passage que le président américain, la chancelière allemande et le Premier ministre britannique avaient brillé par leur absence lors de ces discussions. L'idée de créer une organisation internationale de l'environnement avait déjà été proposée par le Premier ministre de la Nouvelle-Zélande lors de la Conférence de Rio de 1992. Ce dernier estimait que les méthodes actuelles de production des normes environnementales sont « lentes, lourdes, chères, non coordonnées et incertaines »<sup>721</sup> et aussi qu'« il n'y a pas de volonté politique de prendre des décisions qui nous donneront les outils pour faire le travail »<sup>722</sup>. L'idée avait alors été mise de côté au bénéfice du renforcement des attributions du PNUE et de la création de la Commission du Développement Durable.

En raison de tout le développement qui précède, nous pensons que la solution des synergies est bien meilleure. C'est la raison pour laquelle notre proposition de solution sera basée sur les améliorations à apporter à ce dernier modèle. Mais pour l'heure, intéressons-nous à la présentation du caractère innovateur des synergies.

---

<sup>720</sup> Sophie Lavallée et Pierre Woitrin, « La Conférence de Rio sur le Développement Durable (Conférence de Rio+20) : Révolution ou évolution de la Gouvernance internationale de l'environnement », *Cahiers de Droit* 56:2 (Juin 2015) 105-150, aux pp. 109-110.

<sup>721</sup> Palmer Geoffrey, « New ways to make International Environmental Law », *American Journal of International Law* 86:2 (avril 1992) 259-283, à la p. 259 [Notre traduction].

<sup>722</sup> *Ibid.*

### **3- L'innovation des synergies comme solution**

Les synergies s'imposent comme solution dans bien des branches du droit international en général. En effet, le droit international tout entier apparaît aujourd'hui comme une sphère particulièrement fragmentée. Nous allons rendre compte de l'étendue du problème en droit international d'abord, puis dans le domaine de la gestion des substances chimiques et des produits dangereux ensuite.

#### **a- L'étendue du problème de fragmentation en droit international en général**

La fragmentation est généralement perçue comme un isolement et une déconnexion en droit international. À l'origine, elle est issue de la « concurrence exercée à l'égard de l'État et de sa souveraineté ; plusieurs acteurs parvenant de plus en plus à s'affranchir de sa tutelle »<sup>723</sup>. Ces vents d'émancipation sont portés par la transformation de plus en plus croissante de « facteurs macro-économiques et sociopolitiques qui appellent à une plus grande indépendance entre les acteurs sur la scène internationale »<sup>724</sup>. La recherche d'affranchissement a sans aucun doute mené à la constitution des entités autonomes comportant des corps de règles propres. Le manque d'homogénéité a conduit à son tour et de façon tout à fait prévisible à des disparités dans le sens et l'élaboration des normes, d'où la fragmentation de la législation et la création des institutions spécialisées.

Le phénomène n'est cependant pas récent. En effet, en 1953, Wilfred Jenks avait écrit : « *In the absence of a world legislature with a general mandate, law-making treaties are tending to develop in a number of historical, functional and regional groups which are separate from each other and whose mutual relationships are in some respects analogous to those of separate systems of municipal law. These instruments inevitably react upon each other and their co-existence accordingly gives rise to problems which can be conveniently described, on the*

---

<sup>723</sup> Ève-Lyne Comtois-Dinel, « La fragmentation du droit international : vers un changement de paradigme ? » (2006) 11:2 *Lex Electronica*, à la p. 2.

<sup>724</sup> *Ibid.*

*analogy of the conflict of laws, as the conflict of law-making treaties (...). One of the most serious sources of conflict between law-making treaties is the imperfect development of the law governing the revision of multipartite instruments and defining the legal effect of such revision* »<sup>725</sup>. Il apportait comme solution non pas une sorte d'arbitrage entre les régimes en vigueur dans les différents pays, mais plutôt une connexion entre les régimes internationaux matérialisés par les différents traités.

À partir du moment où les traités internationaux se sont multipliés, le corollaire inévitable a été l'émergence de corps de règles spécialisés et des institutions pour les appliquer. De plus, comme le constate la Commission du droit international, « ce qui, jadis, semblait être régi par le « droit international général » est devenu le domaine d'action de systèmes spécialisés tels que le « droit commercial », « les droits de l'homme », le « droit de l'environnement », le « droit de la mer », le « droit européen », et même des connaissances exotiques et hautement spécialisées telles que le « droit de l'investissement » ou le « droit international des réfugiés », etc., chacun possédant ses propres principes et institutions »<sup>726</sup>.

De plus, si les sources de règles se multiplient, les institutions judiciaires chargées de résoudre les différends qui résultent de leur application se multiplient elles aussi. C'est dans ce sens qu'on a vu naître et proliférer des juridictions internationales parmi lesquelles nous pouvons citer la Cour internationale de justice, le Tribunal pénal international (pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda), etc. Dans son ouvrage intitulé *Organisation mondiale du commerce et l'évolution du droit international public*, l'auteur Bob Kieffer démontre que la fragmentation des juridictions internationales produit des effets directs sur l'application des textes internationaux. Il cite en exemple le cas de l'*Arrêt Tadic de 1999*. Dans ce dernier cas, il revenait à la Chambre d'appel du TPIY de déterminer si le conflit en Yougoslavie pouvait être qualifié de conflit armé international ou non. Pour y parvenir, elle devait examiner l'interprétation de la notion de « contrôle effectif » élaborée par la Cour Internationale de Justice dans l'affaire *Nicaragua c/États-Unis*. Après analyse, le TPIY en fut arrivé à la conclusion que l'interprétation élaborée

---

<sup>725</sup> C. Wilfred Jenks, « The Conflict of Law-Making Treaties », *supra* note 707, à la p. 403.

<sup>726</sup> International Law Commission, *Fragmentation of international law : difficulties arising from the diversification and expansion of international law*, *supra* note 712, à la p. 11 [Notre traduction].

par la CIJ n'était pas convaincante et que « pour imputer la responsabilité d'actes commis par des groupes militaires ou paramilitaires à un État, il faut établir que ce dernier exerce un contrôle global sur le groupe, non seulement en l'équipant et le finançant, mais également en coordonnant ou en prêtant son concours à la planification d'ensemble de ses activités militaires »<sup>727</sup>. Le critère de contrôle effectif mis en avant par la CIJ a ainsi été battu en brèche par le TPIY au profit d'un « contrôle global ».

Tirant leçon de cet exemple, nous convenons avec l'auteur que « la fragmentation du droit international est également le résultat d'interprétations antagoniques d'une même règle de droit appliquée par deux juridictions différentes »<sup>728</sup> et que la multiplication des institutions internationales ne va pas toujours dans le sens de l'unification du droit, au contraire, des disparités importantes voient le jour et contribuent à fragiliser le droit international en général<sup>729</sup>.

Ce point doit encore être relativisé, car si l'interprétation de la norme internationale est faite par ces différents tribunaux dans les cas de conflit, il faut relever qu'une certaine interprétation est aussi effectuée à l'intérieur de l'État par des ministères des affaires étrangères quand il faut l'appliquer<sup>730</sup>. Mais au juste, qu'est-ce qui a conduit à une telle fragmentation ? La recherche

---

<sup>727</sup> Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991. *Le Procureur c/ Duško Tadić*, aff. IT-94-1-A, (Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991), 15 juillet 1999, à la p. 58, Point 131, en ligne, <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/fr/tad-991507f.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019). Voir aussi, Marco Sassoli et Laura M. Olson, « The judgment of the ICTY Appeals Chamber on the merits in the Tadic case » [2000] 839 *International Review of the Red Cross*, en ligne, <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jqqc.htm> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>728</sup> Bob Kieffer, *L'organisation mondiale du commerce et l'évolution du droit international public: Regards croisés sur le droit et la gouvernance dans le contexte de la mondialisation*, Larcier, 2008, à la p. 300.

<sup>729</sup> Un exemple similaire est mentionné par C. Tomuschat (« Human Rights. Between Idealism and realism », XIII/1 *The Collected Courses of the Academy of European Law* (2003), p. 222) cité par Isabelle Buffard. Elle relate en effet que « lors de l'entrée en vigueur du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques, les anciens pays socialistes ont avancé la thèse de l'exclusivité des moyens de mise en œuvre institués dans le Pacte et son Protocole additionnel, afin de justifier une interdiction du recours au régime général des contre-mesures pour réagir à la violation des droits de l'Homme ». Voir Isabelle Buffard, James Crawford, Alain Pellet et Stephan Wittich, *International Law between Universalism and Fragmentation : Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, BRILL, 2008, à la p. 15.

<sup>730</sup> Christian J. Tams et Antonios Tzanakopoulos, *Research Handbook on the Law of Treaties*, Edward Elgar Publishing, 2014, à la p. 398.

révèle essentiellement deux raisons : d'une part, la recherche d'une efficacité pour l'obtention des financements internationaux et de l'autre la segmentation des politiques extérieures des États-membres.

Si certains auteurs pensent, et à bon droit que c'est « la prise de conscience de la nécessité de coopération qui a provoqué la multiplication des organisations internationales et la diversification des tâches qui leur sont confiées »<sup>731</sup>, nous pensons en revanche qu'il faut aussi compter avec la recherche du financement, qui, selon notre analyse, est inéluctablement une des raisons fondamentales expliquant le morcellement des institutions chargées d'appliquer le droit international. En effet, « chaque institution a des intérêts bureaucratiques à défendre, dans un contexte de ressources rares où la compétition pour les financements est féroce (...) »<sup>732</sup>. Une fois de plus, on en revient encore à des considérations relatives à l'argent. Toutefois, cet argument ne devrait pas non plus être réducteur, car après tout, les organisations internationales ont également pour but de solutionner un ensemble de problèmes qui ne peuvent pas être résolus dans le seul cadre de l'action de chaque État. À ce niveau, la question qui se pose est inéluctablement celle du rapport entre la fragmentation et la recherche de financement.

L'idée à la base de ce raisonnement est que, plus il y a d'organisations dans un secteur du droit international, plus il y a des sources de financement. Par conséquent, les différentes institutions mises en place sont susceptibles de multiplier les levées de fonds et, par ce fait, rendre plus efficaces les mesures de protection préconisées par ces organisations internationales. Le domaine de l'environnement cadre bien avec cette vision des choses. Si l'on créait une seule super organisation pour s'occuper de la protection de la santé humaine et de l'environnement, il y aurait une seule source de financement qui serait probablement le FEM. Or, en multipliant les Conventions, et de ce fait, les Secrétariats qui vont avec, on accroît les chances d'une diversification des sources de financement, chacune instituant son ou ses mécanismes de

---

<sup>731</sup> Académie De Droit International de la Haye, *Le cinquantième anniversaire de la Cour Internationale de Justice*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, à la p. 121.

<sup>732</sup> Guillaume Devin, *Les organisations internationales*, 2e édition, Collection U Science politique, Paris, Armand Colin, 2016, à la p. 232.

financement. C'est dans ce sens qu'on a vu apparaître le Fonds Multilatéral dans le paysage du droit international de l'environnement.

En suivant cette ligne de pensée, on pourrait aussi constater qu'en multipliant les Conventions environnementales internationales et les institutions qui les dirigent, on multiplie également les contacts bilatéraux et multilatéraux. Sans doute, le rôle du financement bilatéral n'est plus à démontrer. Cet état des choses est donc susceptible de renforcer la coopération et l'intérêt pour la matière environnementale, ou plus simplement dit, cette matière entre inévitablement dans le paysage des relations internationales. Dorénavant, l'environnement fait partie de l'agenda des problématiques en débat entre les pays développés et les PED où certainement la question de fond porte indubitablement sur le financement.

Par ailleurs, l'effet contre-productif est que la multiplication des conventions et des organisations internationales génère une dilution de la finalité à atteindre et une surcharge administrative qui ne concourt pas forcément à l'atteinte des objectifs visés non plus. À titre illustratif, le Réseau francophone sur l'eau et l'assainissement dénombre une quinzaine d'organisations internationales impliquées de près ou de loin dans la gestion de l'assainissement en eau potable<sup>733</sup>. Cet état de choses est propice à la création des doubles emplois et des conflits d'intérêts.

L'autre aspect de la question a trait à la structure en étage entre les États et les organisations internationales. Nous y incluons aussi les façons de voir des fonctionnaires qui les composent. En effet, les deux principaux acteurs de la politique internationale sont les États et les organisations internationales. Les premiers jouissent de prérogatives liées à la souveraineté. Depuis la signature des Accords de Westphalie le 24 octobre 1648 mettant un terme à la guerre

---

<sup>733</sup> Il s'agit entre autres : du PNUED, le PNUE, l'UNICEF, l'UNESCO, la FAO, la Banque mondiale, l'OCDE, l'OMS, le Conseil mondial de l'eau, le Programme pour l'eau et l'assainissement, le World Resources Institute, l'International Hydrological Programme, l'International Water Sanitation Centre, le WaterAid, le Réseau International des Organismes de Bassin, le Water, Engineering and Development Centre (WEDC) et le Réseau Méditerranéen de l'Eau UNITWIN. Voir Réseau Francophone sur l'Eau et l'Assainissement, « Les organisations internationales », date non indiquée, en ligne : <http://www.oicau.org/ReFEA/module6b.html> (dernière vérification le 22 juin 2019).

de Trente Ans, les États constituent la forme d'organisation sociale la plus élaborée et légitime<sup>734</sup>. Les seconds sont en principe issus des premiers, car ce sont les États qui signent les conventions internationales et nomment les fonctionnaires qui travaillent dans les organisations créées à la suite de ces dernières.

De plus, la politique interne à l'État est segmentée quand elle sort de ses frontières. Les fonctionnaires sont répartis dans plusieurs institutions internationales sans forcément qu'il y ait communication entre eux quant à la façon d'appliquer les politiques internes de l'État. À l'opposé, les relations avec les organisations internationales sont gérées par des fonctionnaires internes relevant de plusieurs ministères. Ainsi, « ce qui se passe à l'ONU est suivi par les fonctionnaires des Affaires étrangères, à l'OMS par ceux de la santé, à l'OIT ceux du Travail, à la FAO ceux de l'Agriculture, etc. La Banque mondiale et le FMI relèvent des ministères de finances et des gouverneurs des banques centrales, souvent plus proches de leurs homologues étrangers et des dirigeants des IFI [institutions financières internationales] dont ils partagent la culture que de leurs collègues dans les autres services de leur propre pays »<sup>735</sup>. La conséquence directe se traduit par un étiolement des politiques internes à l'international et une fragmentation de la politique internationale du fait qu'elle est morcelée par les nombreux ministères qui en ont la charge à l'interne ou, pour reprendre la formulation de Guillaume Devin, « les manques de cohérence que l'on relève parfois dans les politiques étrangères nationales, où l'on défend dans certaines instances des positions contradictoires avec celles soutenues par ailleurs, s'additionnent au niveau mondial et favorisent des dynamiques contentieuses »<sup>736</sup>.

---

<sup>734</sup> Arnaud Blin, *1648, la paix de Westphalie ou la naissance de l'Europe politique moderne*, Éditions Complexe, 2006, à la p. 6.

<sup>735</sup> Guillaume Devin, *Les organisations internationales*, *supra* note 732, aux pp. 232-233.

<sup>736</sup> *Ibid.*, à la p. 233.

## **b- La question de la fragmentation des normes vue sous l'angle de la gestion des substances chimiques et des déchets dangereux**

Pour mieux comprendre et apprécier la solution des synergies, il faut commencer par appréhender l'étendue de la fragmentation engendrée par la multiplication des normes internationales dans le secteur des produits chimiques et déchets dangereux. S'il est vrai que les régimes juridiques environnementaux visent en première ligne la protection de la santé humaine et de l'environnement, force est de constater tout de même que chaque Convention est la solution à un aspect spécifique de la problématique<sup>737</sup>. Les objectifs étant semblables, les méthodes le sont moins. La question du mercure, qui constitue l'un des aspects importants de notre recherche, en est une illustration parfaite<sup>738</sup>.

---

<sup>737</sup> Dans ce sens, selon l'article 10 de la *Convention de Bâle*, les Parties « communiquent sur demande des renseignements, sur base bilatérale ou multilatérale, en vue d'encourager la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets, y compris par l'harmonisation des normes et pratiques techniques visant à une bonne gestion des déchets dangereux et d'autres déchets » (article 10 alinéa 2 a) ; « coopèrent en vue de surveiller les effets de la gestion des déchets dangereux sur la santé humaine et l'environnement » (article 10 alinéa 2 b). Suivant la même logique, la *Convention de Rotterdam*, en son article premier proclame clairement que son objectif est « d'encourager le partage des responsabilités et la coopération entre Parties dans le domaine du commerce international de certains produits chimiques dangereux, afin de protéger la santé des personnes et l'environnement contre des dommages éventuels, et afin de contribuer à l'utilisation écologiquement rationnelle de ces produits en facilitant l'échange d'informations sur leurs caractéristiques, en instituant un processus national de prise de décisions applicables à leur importation et à leur exportation et en assurant la communication de ces décisions aux Parties ». Enfin, l'article premier de la *Convention de Stockholm* dit explicitement que son objectif est de « protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants ». Voir, *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, supra note 17, à l'article 10; *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*, supra note 40, à l'article premier; *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, supra note 36, à l'article premier.

<sup>738</sup> La *Convention de Bâle* aborde la question des déchets de mercure, celle de Rotterdam énumère les composés de mercure dans son Annexe III listant les substances qui doivent faire l'objet d'un consentement préalable avant toute importation de la part de la Partie importatrice. De même le mercure entre dans la composition de certaines solutions pesticides régies par la *Convention de Stockholm*, bien que n'étant pas en soi un POP. Le mercure entre dans la composition de certaines eaux de ballast qui font l'objet de la réglementation de la *Convention MARPOL*. Le méthylmercure qui est la forme la plus volatile du mercure fait l'objet d'une pollution atmosphérique transfrontière régie par la *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière*. Le mercure possède 40 isotopes et 16 isomères nucléaires. Le mercure 180 est l'isotope du mercure susceptible de réaction radioactive, et par conséquent tombe sous la législation de l'AIEA. On pourrait reprendre cette application transversale avec d'autres substances telles : les Biphényles polychlorés (BPC ou PCB), l'Aldrin, le Toxaphène, etc.



Toutefois, vu séparément, chaque régime se présente comme une solution isolée d'un problème complexe. Mais une fois qu'on met en place un système de communication entre ces solutions, le morcellement laisse place à une solution globale aux ramifications diverses.

D'une part, les conventions de la branche des produits chimiques ont été signées chacune séparément avec des objectifs et des plans d'action différents. Dans la première partie de notre recherche, nous avons longuement exposé les particularités des unes et des autres et aussi les entraves à leur mise en œuvre, particulièrement dans les PED.

Toutefois, en élargissant notre spectre d'analyse, on peut aisément s'apercevoir que bien des problèmes posés dans ces instruments sont susceptibles de trouver des solutions transversales. En posant un regard unique, c'est-à-dire une vision sous l'angle d'un seul instrument, on ne peut qu'envisager des impasses. Par contre, en élargissant l'horizon, on en vient à des solutions plus dynamiques et efficaces. C'est en cela même que les synergies constituent une solution novatrice.

D'autre part, les solutions apportées à certains problèmes de gestion des produits chimiques sont aussi appelées à s'adapter, ou du moins à suivre le rythme de l'évolution des activités commerciales mondiales. En effet, en comparant par exemple les quantités de production des déchets dangereux au moment de la signature de la *Convention de Bâle* avec celles de maintenant, on est frappé par l'accroissement exponentiel des volumes. Certains pourraient n'entrevoir comme solution qu'une plus grande vigilance et une augmentation des personnels chargés de la mise en œuvre des solutions conventionnelles. Mais malheureusement, la nature des échanges a évolué. Le trafic illicite a changé de forme. Les méthodes ont évolué, elles aussi.

En se basant sur la compilation des rapports nationaux de 2006 parvenus au Secrétariat de la *Convention de Bâle*, il y avait à peu près 180 millions de tonnes de déchets ménagers et dangereux en circulation dans le monde sur une base annuelle. On estimait alors qu'une fraction

de 9,3 millions de tonnes de ces déchets empruntait des avenues transfrontières<sup>739</sup>. Cependant, une partie de ces déchets est acheminée clandestinement dans les pays du sud, entraînant toutes les conséquences imaginables que le trafic illicite engendre d'habitude<sup>740</sup>. Or dans la réalité, ce ne sont pas seulement des détournements de petites quantités de déchets, effectués à une petite échelle. Toute une branche d'activité économique constituée d'industries opère dans le transport et l'élimination illégale des déchets. Les catastrophes que nous avons mentionnées dans la première partie en sont la preuve.

Bien plus, la compartimentation des conventions dans ce secteur est ignorante des transformations et du changement de label que ces produits subissent. En effet, un produit dangereux est souvent requalifié et transporté vers les PED en toute violation des obligations conventionnelles. De plus, il y a également la question de la requalification de certains polluants, c'est-à-dire « les stocks constitués de substances chimiques inscrites à l'annexe A ou à l'annexe B, ou en contenant, et les déchets, y compris les produits et articles réduits à l'état de déchets, constitués de substances chimiques inscrites à l'annexe A, B ou C, en contenant, ou contaminés par ces substances »<sup>741</sup>. La gestion de ces stocks fait nécessairement appel à une collaboration entre l'administration de la *Convention de Stockholm* et celle de la *Convention de Bâle*. Un défaut de collaboration engendre des brèches que les trafiquants exploitent pour échapper à l'application des normes. Ces failles éloignèrent pendant un temps les différentes conventions de l'atteinte de leurs objectifs, c'est pourquoi le regroupement sonne comme un souffle nouveau,

---

<sup>739</sup> Secretariat of the Basel Convention « Le trafic illicite dans le cadre de la Convention de Bâle », PNUE, à la p. 1, en ligne, <http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/pub/leaflets/leaflet-illegtraf-2010-fr.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>740</sup> Dans un document émanant du Secrétariat de la Convention de Bâle, voici comment le trafic illicite des déchets dangereux est expliqué. Un citoyen quelconque veut recycler son appareil téléviseur. Il le conduit donc naturellement vers un centre de collecte. Cet appareil ainsi que les autres qui y sont apportés sont déviés du circuit normal de collecte pour être éliminés clandestinement dans la nature. Cette pratique engendre des effets sur le consommateur, car « la contamination de l'air, de l'eau et du sol par les substances chimiques toxiques de ces déchets touche les personnes vivant à proximité des décharges clandestines. Les travailleurs et les enfants chargés d'éliminer nos déchets électroniques ou électriques dans des conditions dangereuses et non réglementées sont eux aussi particulièrement exposés aux effets nocifs. Quant aux conséquences néfastes du traitement inapproprié de ces déchets, elles se répercuteront sur les générations futures ». *Ibid.*, à la p. 2.

<sup>741</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, *supra* note 36, à l'article 6, alinéa 1.

d'autant plus que les volumes de déchets et des produits chimiques dangereux sont en constante évolution dans le monde.

De plus, la gestion séparée en trois conventions (avant la venue de la toute récente *Convention de Minamata*) avait généré naturellement trois administrations différentes. À l'analyse du fonctionnement de chacune d'elles, il apparaît qu'il y a des exigences qui se recoupent, et par conséquent pourraient être mises ensemble. C'est le cas de l'exigence contenue dans l'article 13 alinéa 3 de la *Convention de Bâle* en vertu de laquelle « les Parties conformément aux lois et réglementations nationales, transmettent à la Conférence des Parties (...) un rapport sur l'année civile précédente contenant les renseignements [sur] a) les autorités compétentes et les correspondants qui ont été désignés par elles (...); b) des renseignements sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux ou d'autres déchets auxquels elles ont participé »<sup>742</sup>. De cette exigence, on convient que le Secrétariat de la Convention entend créer deux bases de données utiles dont l'une comporte les noms des responsables et l'autre, plus importante, un rapport de tous les transports des déchets dangereux auxquels les Parties ont participé.

La *Convention de Stockholm* comporte une exigence similaire à son article 9 aux termes duquel « chaque Partie facilite ou entreprend l'échange d'informations »<sup>743</sup> à travers le Secrétariat. De son côté, la *Convention de Rotterdam* est essentiellement consacrée à la communication par le Secrétariat de l'intention de chaque Partie à accepter ou non l'importation de telle ou telle substance chimique dangereuse (article 1). Il est donc clair qu'une seule base de données pourrait valablement jouer tous ces rôles. Le regroupement faciliterait le bon fonctionnement et l'atteinte de ces objectifs.

---

<sup>742</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, *supra* note 17, à l'article 13, alinéa 3.

<sup>743</sup> *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, *supra* note 36, à l'article 9, alinéa 1.

### **c- La solution des synergies : une innovation pour quel impact ?**

Si nous convenons que la solution basée sur les synergies est une véritable innovation dans les AME, nous ne pouvons par conséquent pas nous empêcher de poser la question de son impact réel. Dans un premier temps, la solution des synergies est la toute première véritable initiative internationale allant dans le sens de bâtir les passerelles entre les outils juridiques internationaux dans le secteur<sup>744</sup>. La réunion de 2010 entre les ministres de l'Environnement des pays nordiques avait dégagé des avantages qui s'appliquent aussi bien dans le domaine de la biodiversité, pour lequel ils se réunissaient que dans les autres regroupements à l'instar de celui qui nous intéresse à présent. Ils avaient entre autres insisté sur le fait que chaque Convention est unique et comporte ses propres obligations et ses méthodes de mise en œuvre qui doivent sans conteste être respectées, mais qu'il fallait trouver des points communs entre les AME pour bâtir un regroupement. Ils avaient également souligné que « l'expérience [avait] montré que l'amélioration de la coopération et de la coordination n'entraîn[ait] pas nécessairement des économies de coûts immédiates. [Ils ajoutaient donc qu'il était] possible d'accroître l'efficacité en réorientant les ressources de l'administration vers la mise en œuvre, et [aussi que] la réaffectation des ressources pour faciliter la mise en œuvre nationale [était] susceptible de fournir des avantages à long terme. Le potentiel existe pour obtenir plus avec les mêmes ressources »<sup>745</sup>, avaient-ils déclaré.

---

<sup>744</sup> La construction des synergies s'est avérée être une solution inévitable également dans le domaine de la protection de la biodiversité. En effet, les États ont réalisé qu'il existe plus de 150 accords multilatéraux dans ce seul domaine. Chacun de ces outils avait été conçu séparément pour résoudre un problème spécifique. Il fallait donc sans tarder réfléchir à la création des passerelles entre eux. C'est ce qui a conduit le gouvernement finlandais à convoquer une réunion interministérielle avec les États nordiques (8 et 9 avril 2010), pour réfléchir aux différentes possibilités en vue d'établir des voies de coopération et de coordination entre ces nombreux accords environnementaux. Le rapport de cette réunion devait servir de source d'information aux Parties lors de la réunion de la CdP à la *Convention sur la diversité biologique* qui s'est tenue du 18 au 29 octobre 2010 à Nagoya au Japon. Cette réunion avait véritablement discuté des fondations sur lesquelles une éventuelle solution basée sur les synergies devrait reposer. Les représentants avaient basé leurs discussions sur 4 axes principaux : les avantages et les inconvénients d'un processus de synergies entre les AME reliés à la protection de la biodiversité ; la composition optimale d'un regroupement des AME impliqués dans le domaine de la biodiversité ; les domaines pertinents pour renforcer la coopération et la coordination au sein d'un tel groupe. Nordic Council of Ministers, *report from the Nordic Symposium: « Synergies in the biodiversity cluster »*, Ministry of the Environment of Finland, avril 2010, à la p. 3.

<sup>745</sup> *Ibid.*, à la p. 4 [Notre traduction].

Il est très intéressant de constater que cette initiative avait ouvert le débat entre les différents acteurs. Elle n'a donc pas été imposée par la CdP. En tout état de cause, il est toujours préférable d'associer le maximum d'intervenants dans le processus décisionnel pour éviter que ne se constituent des goulots d'étranglement quand vient le moment de les appliquer. De plus, l'initiative avait rassemblé autour de la même table, des agences onusiennes, la Banque mondiale et le FEM, afin de construire un processus transparent de prise des décisions entre les Parties. Elle avait également permis de bâtir un système de contrôle basé sur le cycle de vie des substances chimiques rapprochant par la même occasion des procédures certes complémentaires, mais très souvent différentes, de gestion d'un aspect spécifique des substances chimiques.

L'autre impact des synergies réside en l'établissement d'un système de fonctionnement cohérent entre les secrétariats et les CdP des conventions concernées. Certes, il y avait une cohérence indéniable dans le fonctionnement du secrétariat de chaque convention avec sa CdP, mais il faut relever qu'en passant à un Secrétariat exécutif pour le groupe des trois, ce sera une avancée notable. C'est donc un point positif que les synergies aient réussi cette passe importante. Avec le regroupement viennent forcément les économies d'échelle. Un bon exemple a été donné par le programme de fonctionnement pour la biennale 2012-2013 construit sur les décisions des synergies, notamment en ce qui concerne l'assistance technique, le renforcement des capacités au niveau national, le partenariat avec les AME, les centres régionaux, la coopération Sud-Sud, la coordination des groupes scientifiques, la mise à jour des lignes directrices, les modalités de sensibilisation du public, la mobilisation des ressources, etc.<sup>746</sup>.

Un autre avantage des synergies est la prise en compte des principes reconnus dans chacune des conventions du groupe des substances chimiques ainsi que de ceux issus de la *Déclaration de Rio*. L'analyse minutieuse des *Décisions Omnibus* fait clairement ressortir ce point. À titre

---

<sup>746</sup> Lee Alexander Risby et Teresa Amador, *Review of the arrangements adopted pursuant to the « "Synergies Decisions" » on cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Convention, supra note 304, à la p. 22.*

d'exemple, les préambules des *Décisions BC.Ex-1/1, RC.Ex-1/1 et SC.Ex-1/1*<sup>747</sup> renvoient tous au Principe 7 de la Déclaration de Rio sur l'environnement (responsabilités communes, mais différenciées). L'accord général qui en a résulté a été obtenu de haute lutte, car des réticences nombreuses ont dû être préalablement résolues. C'est le cas pour certaines Parties à la *Convention de Bâle* qui pensaient que l'association avec les deux autres conventions engendrerait inévitablement une perte d'importance de cette dernière et une diminution des ressources qui sont accordées pour les soutenir dans la mise en œuvre, à cause de l'instauration d'un très haut niveau de hiérarchisation dans la prise des décisions.

La perspective des synergies a ouvert de nouveaux horizons aussi bien parmi les pays à économie en transition que les PED. Pour les premiers, les synergies ont ouvert l'opportunité de formaliser la coopération qui avait déjà cours au sein du GRULAC (Group of Latin America and Caribbean Countries). Pour les seconds, la grande innovation résidait dans l'intégration des substances chimiques dans un agenda du développement, ce qui de fil en aiguille ouvrirait la voie à de nouvelles sources de financement<sup>748</sup> et une rationalisation des obligations des Parties sur le plan national, notamment l'établissement des rapports, ce domaine faisant l'objet de plusieurs difficultés.

De toute évidence, les synergies sont une opportunité pour accélérer l'application des conventions impliquées, faire des économies et redistribuer les gains réalisés vers le renforcement de la mise en œuvre des instruments juridiques sur les substances chimiques. Plus exactement, elles pourraient renforcer les secteurs de l'assistance technique, le support scientifique, le suivi, la sensibilisation et la régulation. C'est ce qui ressort des Décisions de

---

<sup>747</sup> PNUE, *Décision globale adoptée par la Conférence des Parties à la Convention de Bâle*, Décision BC.Ex-1/1, 2008, à la p. 1; PNUE, *Décision globale adoptée par la Conférence des Parties à la Convention de Rotterdam*, Décision RC.Ex-1/1, 2008, à la p. 1; PNUE, *Décision globale adoptée par la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm*, Décision SC.Ex-1/1, 2008, à la p. 1.

<sup>748</sup> Lee Alexander Risby et Teresa Amador, *Review of the arrangements adopted pursuant to the « "Synergies Decisions" » on cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Convention*, supra note 304, à la p. 23.

2008, notamment les Décisions BC. IX/10, RC. 4/11 et SC. 4/34<sup>749</sup>. Elles ont permis de rehausser le niveau de service offert par le Secrétariat aux Parties, notamment grâce à la réduction de la charge administrative lourde de trois secrétariats pris séparément. La résultante est la simplification des prises des décisions, la réduction des délais d'attente, l'élimination de l'inertie.

Dans un second temps, il y a effectivement eu une évaluation de l'efficacité des synergies. Cette dernière avait montré des résultats assez mitigés comme c'est clairement souligné en suivant les quatre axes majeurs d'analyse de Lee Alexander Risby et Teresa Amador. Le premier point qui portait sur la rentabilité n'avait pas pu être sérieusement observé jusqu'en 2013 à cause de l'absence de données<sup>750</sup>. Le nouveau Secrétariat exécutif s'était davantage évertué et continue d'ailleurs dans cette lancée, à établir un climat d'ouverture, de transparence et de responsabilité en rendant publics de nombreux rapports en vue de trouver des solutions aux problèmes de mise en place des synergies : la réalisation des économies du fait de l'adoption de ce nouveau système, l'établissement des plans de travail, les budgets et les rapports sur les entrées et les sorties du fonds d'affectation, les procédures des opérations, les recrutements, l'établissement des organigrammes de travail, l'établissement des instruments légaux, la gestion des consultants<sup>751</sup>.

Les actions qui avaient conduit à des économies substantielles étaient notamment : la suppression de deux postes de secrétaire de niveau D-1, le gel des embauches, l'utilisation

---

<sup>749</sup> PNUE, *Décision RC-4/11 : Renforcement de la coopération et de la coordination entre les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm*, UNEP-FAO-RC-COP.4-RC-4-11, octobre 2008, à la p. 2, en ligne, <http://www.pic.int/Portals/5/Download.aspx?d=UNEP-FAO-RC-COP.4-RC-4-11.Fr.pdf> (vérification finale le 22 juin 2019); PNUE, *Décision SC-4/34 : Renforcement de la coopération et de la coordination entre les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm*, mai 2009, à la p. 2.

<sup>750</sup> Une réunion conjointe des trois CdP s'est tenue du 29 avril au 10 mai 2019 à Genève. Elle a eu pour thème : « Clean Planet, Healthy People : Sound Management of Chemical and Waste ». Une fois que les rapports y relatifs seront publiés, des données nouvelles sur l'efficacité de l'application des décisions des synergies seront certainement disponibles.

<sup>751</sup> Voir dans ce sens, le Plan de travail du Secrétariat pour l'exercice 2015-2017 (<http://synergies.pops.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-MNGMT-REP-BRSWorkplan-201603.English.xlsx>).

améliorée des webinaires, la réduction de la location des services de photocopiers et autres machines à imprimer, le lancement du site des synergies ([www.brsmeas.org](http://www.brsmeas.org)), la tenue des réunions ordinaires et extraordinaires des CdP, etc. Le Secrétariat avait tout de même évalué les économies substantielles réalisées entre 2 281 532 USD et 2 552 498 USD pour l'exercice 2012-2013. Un rapport détaillé analyse par ailleurs chaque activité du Secrétariat par rapport aux avantages ou inconvénients que la méthode adoptée engendre, puis fait des propositions sur les possibles avenues d'une gestion rentable<sup>752</sup>.

Toutefois, la rentabilité des synergies n'a pas été perceptible immédiatement sur les programmes financiers qui ont suivi. Leur mise en place demandait des financements conséquents. Dans ce sens, le budget total du Secrétariat pour l'exercice 2012-2013 s'élevait à un total de 5 970 226 dollars US pour l'année 2012 et 6 099 830 dollars US pour l'année 2013<sup>753</sup>. La mise en place des synergies se traduit inévitablement par une augmentation des finances allouées. Cette vérité transparaît clairement en comparant les exercices budgétaires précités avec ceux des années précédentes (3 917 706 dollars US pour l'année 2010 et 3 984 882 dollars US pour l'année 2011)<sup>754</sup>.

---

<sup>752</sup> Par exemple, ce rapport examine et compare les coûts des activités du Secrétariat telles que les réunions en mode présentiel et les réunions en ligne ; les conférences téléphoniques et les conférences vidéographiques; les cours en ligne pour une formation autodidacte, l'utilisation des centres régionaux et locaux, les réunions sans impression de documents; l'organisation séparée des CdP de chaque Convention ou l'organisation des réunions conjointes des CdP, etc. Sur ce dernier point, par exemple en prenant en compte tous les facteurs, l'organisation des réunions des Parties séparées coûtait 3 785 247 dollars US alors qu'une réunion conjointe quant à elle coûtait 3 173 347 dollars US, ce qui représente en bout de ligne, une économie substantielle d'environ 611 900 dollars US (Estimations de 2013). Voir, UNEP, *Report on sustainability performance of the Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions*, UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-REP-Sustainability-20120525, 5 avril 2012 aux pp 19-35, en ligne, <http://synergies.pops.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-REP-Sustainability-20120525.English.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>753</sup> UNEP, *Programme of work and proposed budget for the biennium 2012–2013*, UNEP/FAO/RC/COP.5/24/Add.1, 16 février 2011 à la p 43, en ligne: <http://www.pic.int/Default.aspx?tabid=1400> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>754</sup> UNEP, *Rapport de la Conférence des Parties à la 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 sur les travaux de sa quatrième réunion*, UNEP/FAO/RC/COP.4/24, 31 octobre 2008, à la p. 43, en ligne: <http://www.pic.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP4/tabid/1054/language/en-US/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019).



Enfin, dans un troisième temps, il y a eu la mise sur pied d'un certain nombre de bases qui jouent en faveur de la stabilité des synergies dans les différents points de son enracinement, que ce soit au niveau du Secrétariat, ou au niveau national, régional et global. Ceci est particulièrement perceptible avec la coordination des secrétariats des trois conventions par un super-secretariat exécutif. C'est la preuve d'une volonté de leadership forte. L'idée même d'amener les trois entités à faire front commun face à une problématique globale et à s'engager activement à créer une plateforme est en soi un signe fort d'une volonté de pérennité. Il est courant d'observer des résistances du personnel face à des changements de cette ampleur (chacun voulant conserver ses positions et ses privilèges), mais dans le cas présent, il y a près d'une décennie que les administrations des secrétariats travaillent ensemble, ce qui démontre entre autres une stabilité des synergies. C'est cette idée qui animait Mme Angela Cropper, directrice exécutive adjointe du PNUE, quand elle avait déclaré que « les recommandations adressées spécifiquement au PNUE et à d'autres entités des Nations Unies, y compris la FAO, contribueraient aux tentatives actuelles de cohérence accrue au sein du système des Nations Unies »<sup>755</sup>.

Dans le même ordre d'idées, les synergies seraient de faible portée si elles ne recevaient pas le soutien actif des Parties. Ce soutien est très important. Nous pensons que l'idée n'a pas été d'un grand bouleversement dans les orientations de la politique de gestion des substances chimiques telle qu'elle avait cours dans certains pays membres. En effet, bien avant l'élaboration d'une structure globale des synergies, certains États avaient déjà emprunté ce chemin, du moins sur le plan interne. Il n'a donc pas été difficile de s'associer à un effort similaire sur le plan international. Tel est par exemple le cas de l'Irlande, du moins en ce qui concerne la coopération pour le développement<sup>756</sup>.

Sur le plan national aussi, des initiatives existent çà et là pour stabiliser les synergies. C'est le cas de certains États qui ont entrepris de mettre en place des comités interministériels pour plus de cohésion et de communication entre les ministères et les autres organismes impliqués de près

---

<sup>755</sup> UNEP, *Report of the Ad hoc Joint Working Group on Enhancing Cooperation and Coordination Among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions on the work of its third meeting*, supra note 330, à la p. 3.

<sup>756</sup> OECD, *Examens en matière de coopération pour le développement: Irlande 1999*, OECD Publishing, 1999, aux pp. 42-43.

ou de loin à la gestion des substances chimiques. Cette formule n'est pas encore implantée dans tous les pays, mais la progression est intéressante. Toutefois, il y a encore des difficultés au niveau régional et international. D'abord parce que le financement n'est pas au rendez-vous, ensuite parce que les agences onusiennes ne sont pas fermement engagées, enfin, parce que les implications du secteur privé restent encore balbutiantes, car ce dernier pointe comme obstacle, le cadre juridique fragmenté qui empêche leur pleine implication. De plus au niveau de l'élaboration et de la conception des politiques de gestion, il demeure cependant des écarts importants. En attendant, cette réalité cause un frein aux synergies. De plus, la capacité des PED à s'impliquer reste encore rudimentaire. Si les indicateurs sont en général positifs, il n'en demeure pas moins que le niveau des synergies est encore très imparfait dans son ensemble.

## **B- Quelques limites de la solution des synergies**

Les synergies, bien qu'originales, présentent malgré tout des limites importantes. Nous allons revenir sur quelques-unes telles que le fait de n'avoir pas impliqué tous les acteurs de la branche et aussi le fait de n'avoir pas défini les relations que doivent entretenir certains acteurs majeurs comme le PNUE et la FAO. Nous exposerons aussi d'autres considérations liées à la sensibilisation et à l'instauration des doutes et des résistances de la part de certains acteurs.

### **1- La mise de côté de certains acteurs importants**

Deux aspects retiennent notre attention en ce qui concerne l'absence d'implication de tous les acteurs lors de l'élaboration des synergies. Premièrement, les trois conventions faisant l'objet des synergies impliquent deux grandes agences du système des Nations Unies, à savoir le PNUE et la FAO. Mais les modalités des nouvelles relations entre eux n'ont pas été définies. Deuxièmement, les synergies se sont arrêtées à l'intégration des secrétariats et des CdP, mais ont mis de côté une bonne partie d'acteurs tout aussi importants, tels que les centres régionaux, le secteur privé et la société civile.

## a- La coordination incomplète entre les Secrétariats de la FAO et de l'UNEP

Les synergies ne définissent aucunement les modalités de la future coopération entre la FAO et le PNUE. Le rôle de ces deux organisations dans le secteur des produits chimiques est pourtant primordial. D'ailleurs les deux organisations sont partenaires de la *Convention de Rotterdam*, puisque cette dernière est en quelque sorte le carrefour entre la gestion des produits chimiques et l'approvisionnement alimentaire. Comme le reconnaît le site internet de la Convention, « dans le cadre de la Convention de Rotterdam, le Secrétariat coopère et collabore avec le PNUE sur un vaste éventail de questions afin de mettre en œuvre le programme de travail de la Convention. Le Secrétariat assure également la coordination avec les activités du PNUE pour les questions afférentes à la Convention afin de renforcer la cohérence juridique et institutionnelle, le partage d'expériences et d'approches, et l'efficacité du soutien apporté aux Parties »<sup>757</sup>.

Historiquement, la FAO et le PNUE ont œuvré pour l'application de la procédure PIC bien avant la venue de la *Convention de Rotterdam*<sup>758</sup>. Lors des négociations, cette coopération avait été intégrée dans l'article 19 qui dispose clairement que « les fonctions de secrétariat de la Convention sont exercées conjointement par le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement et le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, sous réserve des dispositions dont ils seront convenus et qui

---

<sup>757</sup> Secrétariat de la Convention de Rotterdam, « Programme des Nations Unies pour l'environnement », PNUE, 2010, en ligne, <http://www.pic.int/Partenaires/PNUE/tabid/4374/language/fr-CH/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>758</sup> En effet, depuis 1989, le Conseil d'administration du PNUE et la Conférence de la FAO ont incorporé la Procédure PIC dans les « Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques faisant l'objet d'un commerce international » et dans le « Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides ». C'est encore conjointement que ces deux organisations ont convoqué les cinq sessions de négociation entre 1996 et 1998, qui ont abouti à l'adoption de la *Convention de Rotterdam* sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC). Après l'adoption de la Convention, la Conférence de la FAO « a approuvé la coopération de la FAO et du PNUE, tant dans la négociation de la Convention que pour assurer conjointement le secrétariat provisoire. La Conférence a approuvé le rôle de premier plan joué par la FAO et le PNUE dans le secrétariat provisoire et dans le Secrétariat de la Convention ». Voir, FAO, *entrée en vigueur de la 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*, Archives de documents de la FAO, CL 127/INF/4, 27 novembre 2004, en ligne, <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/j3331f.htm> (dernière vérification le 22 juin 2019).

auront été approuvées par la Conférence des Parties »<sup>759</sup>. Leurs attributions conjointes en tant que Secrétariat sont définies par l’alinéa 2 de cet article 19. En 2011, le PNUE avait soumis quelques propositions importantes allant dans le sens de l’instauration des synergies. Toutefois, dans ce rapport, il reconnaissait que sa proposition ne concernait que la partie du Secrétariat du PNUE et non celle de la FAO<sup>760</sup>.

Très tôt lors des négociations pour l’instauration des synergies, il avait pourtant été suggéré que le Directeur exécutif du PNUE en consultation avec le Directeur général de la FAO se concerteraient pour créer cinq services conjoints, notamment : un service conjoint d’appui financier et administratif ; un service juridique conjoint ; un service conjoint des technologies de l’information ; un service conjoint d’information et un service conjoint de mobilisation des ressources. Il y avait même eu approbation de la création d’un « système commun de recrutement et de financement des services conjoints des trois conventions pour les postes existants, y compris le financement des postes partagés pour 2010-2011 »<sup>761</sup>. En 2012, lors de l’introduction des synergies, les Secrétariats des *Conventions de Bâle, Stockholm* et la fraction de Secrétariat gérée par le PNUE dans la *Convention de Rotterdam* avaient réalisé une plateforme programmatique pour la constitution d’un Secrétariat unique.

Toutefois, en examinant la structure de fonctionnement de ces trois conventions, on s’aperçoit qu’elle est restée bicéphale en ce qui concerne la Convention de Rotterdam. En effet, il y a eu nomination de deux Secrétaires exécutifs. Depuis octobre 2014, M. Rolph Payet est le Secrétaire exécutif pour le PNUE et M. Bill Murray occupe la même fonction pour la partie relevant de la

---

<sup>759</sup> *Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l’objet du commerce international*, supra note 40 à l’article 19 alinéa 3.

<sup>760</sup> UNEP/FAO, *Proposal from the Executive Secretary of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the secretariats of the three conventions*, supra note 308, à la p. 5 (point 5).

<sup>761</sup> Conférences des Parties aux conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm (Réunions extraordinaires simultanées), *Rapport des réunions extraordinaires simultanées des Conférences des Parties aux Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm*, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.1/8, avril 2010, en ligne: <http://www.brsmeas.org/DNN/MandeepsDocuments/tabid/2705/ctl/Download/mid/8733/language/en-GB/Default.aspx?id=6&ObjID=240> (vérification finale le 22 juin 2019).

FAO<sup>762</sup>. Selon notre analyse, le fait même qu'il y ait deux Secrétaires exécutifs est déjà révélateur d'une limite. Si les Parties avaient voulu parfaire leur regroupement, elles auraient par exemple créé dans leur nomenclature, un département, qui s'occupe spécifiquement des attributions de la Convention de Rotterdam qui relèvent de la FAO<sup>763</sup>. Ainsi on aurait un seul secrétaire exécutif qui gérerait l'ensemble de la structure.

Il faut toutefois mentionner que lors de la réunion de 2015, les CdP des trois conventions avaient adopté les décisions BC-12/20, RC-7/10 et SC-7/28, concernant l'amélioration de la coopération et de la coordination entre les conventions. Ces dernières initiaient un examen des obstacles liées à la mise en œuvre des synergies. L'examen portait sur trois points essentiels, à savoir : « un examen de la méthode et des modalités de la gestion matricielle (...), à entreprendre par le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) agissant en consultation avec le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Secrétaire exécutif des conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm »<sup>764</sup> et aussi l'examen des propositions du Secrétariat sur « l'organisation et le mode de fonctionnement de la composante du Secrétariat de la Convention de Rotterdam accueillie

---

<sup>762</sup> Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, « Overview » PNUE, 2012, en ligne, <http://www.brsmeas.org/Secretariat/Overview/tabid/3609/language/fr-CH/Default.aspx> (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>763</sup> L'expertise de la FAO est vaste en matière de sécurité des produits chimiques. Elle ne saurait se limiter uniquement à sa participation à l'élaboration de la *Convention de Rotterdam*. La FAO est également au contrôle de la Convention internationale pour la protection des végétaux (*Convention internationale sur la protection des végétaux*, adoptée à Rome le 6 décembre 1951, entrée en vigueur le 3 avril 1952, révisée le 28 avril 1979 et le 24 novembre 1983, 150 RTNU 67, en ligne : <[http://www.wipo.int/edocs/trtdocs/fr/fao-ippc/trt\\_fao\\_ippc.pdf](http://www.wipo.int/edocs/trtdocs/fr/fao-ippc/trt_fao_ippc.pdf)> (vérification finale le 22 juin 2019), du Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides. (Voir, FAO, *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides*. Version révisée adoptée par la 123<sup>e</sup> session du Conseil de la FAO en novembre 2002 (réimpression 2006)), en ligne, <http://www.fao.org/agriculture/crops/core-themes/theme/pests/pm/code/en/>] et aussi, OMS-FAO, *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides*, 2010, en ligne: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests\\_Pesticides/Code/Registration\\_2010\\_FR.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests_Pesticides/Code/Registration_2010_FR.pdf) (vérification finale le 22 juin 2019).

<sup>764</sup> UNEP-FAO, *Examen des dispositions concernant les synergies pour les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm*, UNEP/CHW.13/22; UNEP/FAO/RC/COP.8/21; UNEP/POPS/COP.8/25, 22 décembre 2016, à la p. 2 (paragraphe I a), en ligne: <<http://synergies.pops.int/Decisionmaking/COPsandExCOPs/2017COPs/2017COPs/MeetingDocuments/tabid/5385/ctl/Download/mid/16177/language/en-US/Default.aspx?id=189&ObjID=16298>> (vérification finale le 22 juin 2019).

par la FAO »<sup>765</sup> et enfin, sur « un examen des dispositions concernant les synergies (...), y compris une évaluation de la mise en œuvre et des effets des activités conjointes et des fonctions conjointes de gestion à tous les niveaux »<sup>766</sup>.

De février à septembre 2016, la collecte des données auprès de tous les intervenants s'était faite en vue de la préparation de la CdP 2017. Il en ressort plusieurs observations que le rapport classe en fonction des effets sur les activités conjointes, les fonctions conjointes de gestion et les effets généraux des dispositions concernant les synergies.

Sur le premier point, le rapport relève que les activités conjointes d'assistance technique ont intégré la *Convention de Minamata* entrée en vigueur en août 2017, notamment avec une augmentation du nombre et de la qualité des formations prodiguées (dont celles dispensées par les formations en ligne). Toutefois il y a un bémol à apporter à ce constat, car un certain nombre de pays d'Afrique et du Moyen-Orient estime que cette qualité a plutôt baissé. Le rapport donne l'explication suivante : « ces Parties ont traditionnellement été les principales bénéficiaires d'ateliers sur le terrain – une forme d'assistance technique qui, en raison de la réduction du financement volontaire, a été progressivement abandonnée au fil des années en faveur d'activités en ligne, telles que les webinaires. Par conséquent, les Parties qui ont du mal à avoir accès aux ressources en ligne (...) peuvent avoir connu une réduction globale de l'assistance technique qu'elles reçoivent »<sup>767</sup>.

Sur le deuxième point, le rapport démontre que « si les processus verticaux intra-branches du Secrétariat (tels que le rattachement au chef de la branche ainsi que la communication et la coopération au sein de la branche) sont bien définis, les processus horizontaux interbranches semblent ne pas l'être. Le personnel du Secrétariat a signalé qu'il y avait des difficultés à

---

<sup>765</sup> *Ibid.*, à la page 2 (paragraphe I b)

<sup>766</sup> *Ibid.*, à la page 2 (paragraphe I c)

<sup>767</sup> UNEP/FAO, *Rapport sur l'examen général des dispositions sur les synergies*, UNEP/CHW.13/INF/43; UNEP/FAO/RC/COP.8/INF/29; UNEP/POPS/COP.8/INF/46, 24 novembre 2016, à la p. 9, en ligne : <<http://synergies.pops.int/Decisionmaking/COPsandExCOPs/2017COPs/2017COPs/MeetingDocuments/tabid/5385/ctl/Download/mid/16181/language/en-US/Default.aspx?id=149&ObjID=16440>> (consulté le 28 juin 2019).

coordonner et à communiquer entre les branches et entre la composante PNUE du Secrétariat à Genève et la composante FAO du Secrétariat à Rome, ce qui influe potentiellement sur la qualité des résultats et du soutien apporté aux Parties »<sup>768</sup>.

Sur le troisième point, le rapport conclut qu'« accroître la visibilité des conventions au sein des sphères politiques nationales et internationales est un élément essentiel pour encourager la coopération et la coordination entre les Parties, ainsi que pour obtenir des ressources appropriées et une collaboration entre les gouvernements et les autres organismes au niveau national »<sup>769</sup>. En ce qui concerne l'efficacité financière, le rapport a mis en exergue le fait qu'« il existe parmi les Parties un consensus général selon lequel l'introduction des dispositions concernant les synergies a conduit à une amélioration de l'efficacité de l'assistance financière. Environ 60 % des répondants ont estimé que l'efficacité de l'assistance financière s'était améliorée, alors que 2 % seulement ont estimé qu'elle avait diminué. Le reste des répondants n'étaient pas sûrs »<sup>770</sup>.

Au niveau des coûts de fonctionnement, il est évidemment moins cher de payer un seul secrétaire exécutif que d'en rémunérer deux. Les montants d'argent ne sont pas du tout négligeables. Pour le démontrer, faisons un petit calcul rapide. D'après la grille des rémunérations et prestations des Nations Unies (*UN Careers*) les fonctionnaires de niveau D-1 et D-2 ont un salaire de base annuel qui se situe entre 95 000 et 123 000 dollars US auquel il faut ajouter un ajustement de poste qui a été fixé pour garantir que « tous les fonctionnaires au même niveau de traitement ont un pouvoir d'achat analogue dans tous les lieux d'affectation en compensant les différences en matière de coût de la vie, tout en tenant compte des fluctuations monétaires »<sup>771</sup>. Il ne faut pas non plus oublier qu'un secrétariat ne fonctionne pas qu'avec le Secrétaire exécutif. Il y a notamment d'autres hauts fonctionnaires de niveau P-5 (le *Senior Programme Officer*, par exemple) et des fonctionnaires de niveau P-3 (les *Programme Officers*, par exemple). Toutes ces équipes ajoutent un poids financier à l'organisation du Secrétariat. Tout cet argent pourrait

---

<sup>768</sup> *Ibid.*, à la p. 21

<sup>769</sup> *Ibid.*, à la p. 25.

<sup>770</sup> *Ibid.*

<sup>771</sup> Nations Unies, « Rémunération et prestations », UN Careers, 2019, en ligne : <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=sal&lang=fr-FR> (vérification finale le 22 juin 2019).

être injecté dans les projets pratiques de lutte contre les substances chimiques si les deux branches de la *Convention de Rotterdam* se résolvait à fondre en une seule, ou si cela est impossible en raison du rôle de la FAO dans le domaine de l'alimentation, trouver d'autres modes de réduction des coûts.

D'autre part, la cohabitation des deux Secrétariats ainsi que la redéfinition de leurs attributions font de temps à autre l'objet de remise en question, ou en tout cas, l'objet de tentatives de réforme. La dernière en date remonte à la réunion conjointe des bureaux des CdP des trois Conventions, en vue de la préparation de la grande réunion des CdP qui s'est tenue du 24 avril au 5 mai 2017 à Genève. Au cours de cette réunion, le Directeur du PNUE a tenu à informer les autres intervenants qu'il avait mis au point de nouvelles délégations d'autorité aux Secrétariats des AME en se fondant sur un nouveau cadre de responsabilisation élaboré par le PNUE. Face à cette proposition, le Secrétaire exécutif de la *Convention de Rotterdam* avait précisé qu'« il existait déjà un protocole d'accord entre le PNUE et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) concernant les modalités d'exécution conjointe des fonctions du Secrétariat et qu'aucun besoin d'ajustement de ce mémorandum n'avait été identifié »<sup>772</sup>. Ce dernier épisode illustre bien le malaise que les deux institutions ressentent face à une éventuelle réforme de leurs services.

En ce qui concerne la réunion des CdP qui s'est tenue à Genève (Suisse) du 29 avril au 10 mai 2019, la partie réservée aux synergies s'était davantage concentrée sur la prévention et la répression du trafic et du commerce illicite de produits chimiques et de déchets dangereux. Pour cela, ils avaient procédé au préalable à une demande d'informations auprès des organisations membres de l'IOMC (*Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals*) ainsi qu'auprès de la *Convention de Bâle*, de la *Convention de Stockholm*, de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), de l'Organisation mondiale des douanes

---

<sup>772</sup> Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, *Report of the joint meeting of the bureaux of the conferences of the parties to the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions - Geneva, Switzerland, 3-4 November 2016*, UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-JCOPBUR.16-REP, PNUE, 4 novembre 2016, à la p. 5, en ligne: <http://www.brsmeas.org/Decisionmaking/JointBureaux/JointBureauxMeetings/JointBureauxMeeting2016/Overview/tabid/5286/language/en-US/Default.aspx> (vérification finale le 22 juin 2019) [Notre traduction].



(OMD) et du Secrétariat du *Protocole de Montréal*. L'objectif visé était d'« échanger leurs données d'expérience concernant la mise en place de mécanismes de coordination au niveau national et les enseignements tirés, ainsi que des informations sur les cas de commerce illicite de produits chimiques et de déchets dangereux »<sup>773</sup>. Le point positif de cette démarche est certainement l'implication des autres organisations connexes aux questions traitées. Une collaboration élargie ne peut que mieux servir la cause environnementale.

### **b- La non-implication des centres régionaux**

Les synergies ont délaissé une partie importante de la solution à l'équation environnementale. Étant donné que les secrétariats rendent compte aux CdP, nous comprenons que par voie de conséquence les synergies les impliquent automatiquement. Toutefois, il y a d'autres acteurs importants qui devraient rentrer pleinement dans les synergies. Il s'agit entre autres des centres régionaux, des bureaux régionaux du PNUE et de la FAO, du secteur privé, et de certaines autres agences internationales concernées par la problématique de la sécurité des produits chimiques<sup>774</sup>.

Chacun de ces acteurs joue un rôle d'une grande importance dans la mise en œuvre des conventions qui régissent ce secteur d'activité. Par exemple, les centres régionaux sont les lieux par excellence pour la formation et le soutien technique des PED. Ils les aident à comprendre les normes, les techniques de mise en application des objectifs des conventions ainsi que l'élaboration et la constitution des rapports à envoyer au Secrétariat. Si ce travail de base est négligé, il va sans dire que c'est tout le système des synergies qui en pâtira. Si le travail des

---

<sup>773</sup> UNEP/FAO, *Synergies en matière de prévention et de repression du trafic et du commerce illicite de produits chimiques et de déchets dangereux*, UNEP/CHW.14/23; UNEP/FAO/RC/COP.9/26; UNEP/POPS/COP.9/26, 18 décembre 2018, à la p. 2, en ligne : <http://www.brsmeas.org/2019COPs/MeetingDocuments/tabid/7832/ctl/Download/mid/21391/language/en-US/Default.aspx?id=237&ObjID=20968> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>774</sup> Lee Alexander Risby et Teresa Amador, *Review of the arrangements adopted pursuant to the « “Synergies Decisions” » on cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Convention*, *supra* note 304, à la p. ix.

centres régionaux et locaux n'est pas coordonné, il en résultera forcément des disparités dans la mise en œuvre, ainsi que des pertes de temps et de ressources.

Par conséquent, il eût été une bonne idée qu'on associât les centres régionaux. Les bénéfices auraient été multiples. D'abord au niveau des actions, c'est-à-dire de l'efficacité des programmes, ils permettraient d'éviter de doubles emplois. Ensuite, il y aurait certainement eu des gains en efficacité. Au lieu de disposer de formateurs différents pour chaque convention dans les centres régionaux, une mise en commun des efforts permettrait de maximiser les formations et le soutien technique en disposant d'une équipe apte pour toutes les conventions de la branche. Enfin, au niveau du personnel des PED formé, au lieu de disposer de fonctionnaires différents pour chacune des conventions, un personnel identique serait formé pour mettre en œuvre tous les objectifs des trois conventions. Ainsi, l'on gagnerait en fluidité dans la circulation de l'information et aussi en économie d'argent.

D'ailleurs dans ce sens, un centre d'échange conjoint a été prévu pour l'exercice 2018-2019. Pour mieux le gérer, le Secrétariat a entrepris de « hiérarchiser les activités périodiques, en particulier celles relatives à la maintenance des systèmes existants [et aussi] (...) fournir, par de nouvelles activités, un accès aux informations thématiques (...) notamment concernant la liste des solutions de remplacement des produits chimiques »<sup>775</sup>.

Toutefois, sur le terrain, les centres régionaux ont toujours fonctionné à des vitesses très différentes. Si certains ont adopté des lignes d'action compatibles avec les synergies bien avant leur mise en place, d'autres en revanche, continuent à se débattre avec les obligations élémentaires des centres régionaux.

Au titre de ceux qui sont en avance sur les attentes, il convient de souligner la remarquable expérience développée par le Centre régional de l'Amérique latine et les Caraïbes- *Companhia Ambiental do Estado de Sao Paulo (CETESB)* situé au Brésil qui avait entrepris de mettre en

---

<sup>775</sup> UNEP/FAO, *Centre d'échange d'informations*, UNEP/CHW.14/21; UNEP/FAO/RC/COP.9/17; UNEP/POPS/COP.9/24, 24 décembre 2018, à la p. 2, en ligne : <<http://www.brsmeas.org/2019COPs/MeetingDocuments/tabid/7832/ctl/Download/mid/21391/language/en-US/Default.aspx?id=213&ObjID=21233>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

place une politique de gestion des déchets électroniques (*Sustainable Management of Waste electrical and Electronic Equipment In Latin America (WEEE)*) bien avant l'implantation des synergies. En 2012, pendant que l'on attendait les observations des Parties à travers les rapports portant proposition de réorganisation et de regroupement des services, le WEEE avait encouragé des initiatives volontaires dans les pays relevant de ce Centre. On estimait à 48 894 kilotonnes le volume total des déchets électroniques produits en 2012 dans le monde, dont 4 226 kilotonnes en Amérique latine<sup>776</sup>. Pour résorber cette problématique sur le plan local, une campagne avait été lancée par les opérateurs locaux de téléphonie<sup>777</sup>.

En dehors de ces quelques rares projets exceptionnels, dans leur grande majorité, les centres régionaux ont continué de prodiguer l'assistance technique dans le cadre des formations et ateliers, comme à l'accoutumée, sans aucune implication dans l'initiative des synergies. Comme le rapportent Lee Alexander Risby & Teresa Amador, les centres régionaux avaient fait le commentaire suivant : « Nous devrions être considérés comme des partenaires actifs comme indiqué dans le programme de travail, mais nous sommes en pratique considérés comme des exécutants d'une décision »<sup>778</sup>. Ceci confirme indéniablement l'absence d'implication des centres régionaux dans le processus des synergies. La source mentionnée ci-dessus rapportent également que tous les centres régionaux interrogés avaient quasiment mentionné les mêmes

---

<sup>776</sup> GSMA-Latin America, « e-waste in Latin America: The contribution of mobile operators in reducing electronic waste », mai 2014, à la p. 3, en ligne, [http://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/10/GSMA2014\\_Summary\\_eWasteInLatinAmerica\\_English.pdf](http://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/10/GSMA2014_Summary_eWasteInLatinAmerica_English.pdf) (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>777</sup> Plusieurs pays étaient impliqués dans ce projet. Ainsi, au Brésil, l'opérateur de téléphonie *Oi* avait prévu d'investir 10 millions de dollars US dans cinq projets de recyclage de *Descarte Certo*, ce qui a eu pour résultat en 2012, une collecte de 43 782 téléphones mobiles, batteries, chargeurs et autres accessoires par ce dernier. De même, la compagnie de téléphonie *Movistar* de l'Équateur avait récupéré de ses abonnés, 112 321 téléphones mobiles usés, des batteries, des chargeurs et autres accessoires en 2013. En Uruguay, la compagnie de téléphonie *Antel* avait promis de faire cadeau d'un fauteuil roulant à toute personne qui collecterait 25 kg de déchets électroniques. Au Panama, l'opérateur de téléphonie mobile *Movistar* avait également collecté 44 500 objets électroniques usés en compensation de quoi, ils avaient planté 52 000 arbres. Au Mexique, l'association nationale des télécommunications avait lancé un programme de coordination des efforts visant la collecte du matériel électronique usé pour les fins de recyclage. *Ibid.*, à la p. 4.

<sup>778</sup> Lee Alexander Risby et Teresa Amador, *Review of the arrangements adopted pursuant to the « "Synergies Decisions" » on cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Convention*, supra note 304 à la p 30.

difficultés relatives à l'exercice de leurs activités telles que « le manque de ressources budgétaires ordinaires; le [manque de] personnel et la capacité à fournir une assistance technique, rassembler et diffuser des orientations et de bonnes pratiques; la concurrence entre les centres régionaux et entre les agences des Nations Unies et les centres régionaux pour les financements alloués aux projets; et le manque d'approche participative du processus décisionnel des synergies »<sup>779</sup>.

Revenons sur le rôle du secteur privé et la façon dont on aurait pu l'intégrer dans les synergies. Le site internet consacré aux trois Conventions et aux synergies reconnaît clairement que « les entreprises et les industries (c'est-à-dire les fabricants, les importateurs et exportateurs, les négociants et les transporteurs) jouent un rôle clé dans l'amélioration de la sécurité chimique et le renforcement de la gestion rationnelle des produits chimiques dans tous les pays grâce à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet d'un commerce international. Elles peuvent apporter diverses contributions aux travaux entrepris par les organes techniques et scientifiques de la Convention (par ex. dans le cadre de l'étude des produits chimiques) »<sup>780</sup>. La participation du secteur privé ne peut que faire accroître l'assise de la Convention au sein des producteurs et des utilisateurs finaux des produits chimiques. Un élargissement des synergies qui impliquerait le secteur privé aura certainement des avantages considérables<sup>781</sup>. Entre autres, il permettra de rapprocher les preneurs de décisions, éliminer les

---

<sup>779</sup> *Ibid.*, à la p. 31 [Notre traduction].

<sup>780</sup> PNUE-FAO, « Secteur privé et industriel » (2010), en ligne: <http://www.pic.int/Partenaires/Secteurpriv%c3%a9etindustriel/tabid/4443/language/fr-CH/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>781</sup> Lors de la conception des synergies, les Parties avaient également prévu de procéder à des communications conjointes pour l'information et la sensibilisation du public sur les dangers des produits chimiques et les méthodes d'utilisation sécuritaires. Les objectifs visés étaient de vulgariser le contenu des trois conventions auprès des populations, réduire la mortalité infantile, assurer la durabilité de l'environnement. Pour ce faire, quatre méthodes sont utilisées. D'abord le *Basel Waste Solutions Circle*, qui consiste en la création d'une plateforme permettant de présenter des activités réussies en application de la *Convention de Bâle*, puis de revendiquer une reconnaissance internationale ou un soutien pour ces dernières. Les reconnaissances se font lors des réunions de la CdP où d'ailleurs, des prix sont remis à la meilleure activité dans chacune des catégories. L'expérience ainsi acquise pourra être répliquée dans d'autres parties du monde et des partenariats avec d'autres membres pourront être construits sur cette base. L'adhésion à la plateforme est ouverte «aux gouvernements, aux organisations intergouvernementales, à l'intérêt public et aux groupes de la société civile à tous les niveaux, aux organisations professionnelles, aux organisations industrielles, aux institutions universitaires, aux entreprises privées, aux

goulots d'étranglement, et favoriserait une gestion concertée des législations nationales et internationales sur les produits chimiques. Comme autre avantage indéniable, elle facilitera une meilleure circulation des informations sur la dangerosité et surtout les techniques sécuritaires de manipulation des produits chimiques dangereux et aussi sur des alternatives disponibles. Toutes ces initiatives ne peuvent qu'aller dans le sens d'une meilleure application des trois conventions.

---

communautés et aux particuliers » (Voir Secretariat of the Basel Convention « Basel Waste Solutions Circle », PNUE, 2011, en ligne :

<http://www.basel.int/TheConvention/PublicAwareness/BaselWasteSolutionsCircle/Overview/tabid/3577/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019). Ensuite, la technique du *Body burden*, qui consiste à sensibiliser et documenter les impacts des produits chimiques et des métaux lourds sur le corps humain en se basant par exemple sur le Plan de Surveillance Global qui contient des données sur la présence des POP dans chaque région ainsi que leur propagation sur l'environnement régional et global. L'objectif visé est de susciter davantage de soutien aux mesures de réductions du danger pour les humains (Voir Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, « Body burden », PNUE, 2012, en ligne, <http://www.brsmeas.org/Implementation/PublicAwareness/Flagships/BodyBurden/tabid/2697/language/en-US/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019). Enfin, les trois Conventions appliquent aussi le principe de libre accès à l'information (Voir Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, « Right to know », PNUE, 2012, en ligne :

<http://www.brsmeas.org/Implementation/PublicAwareness/Flagships/RighttoKnow/tabid/2698/language/en-US/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019). C'est cette mesure qui permet, à travers *The Online Reporting data base*, d'avoir accès aux informations sur les déchets dangereux telles que transmises par les Parties à la *Convention de Bâle*. Il y a aussi le *Country Fact Sheet* qui permet d'avoir accès aux informations nationales sur les rapports disponibles jusqu'en 2011. Mentionnons également le *Text of National Legislation* qui est une base de données permettant d'avoir accès à la législation de chaque pays Partie à la *Convention de Bâle*; le *Country Profile* qui donne des informations sur les dates de ratification de chaque pays, les coordonnées des autorités nationales désignées, la notification des mesures de réglementation finales, les propositions de formulations de pesticides extrêmement dangereuses ; la *Circulaire PIC* qui donne les informations sur la décision de chaque Partie par rapport aux POP inscrits à l'Annexe III de la *Convention de Rotterdam*; la base de données *National Implementation Plan* dans laquelle chaque Partie à la *Convention de Stockholm* explique comment elle va mettre en œuvre la Convention. Enfin, la *life-cycle solutions to e-waste* qui permet de comprendre le cycle de vie des appareils électroniques et aussi les impacts que nos choix dans ce domaine ont sur les ressources naturelles et les communautés vulnérables (voir, Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, « Life-Cycle Solutions to E-waste », PNUE, 2012, en ligne :

<http://www.brsmeas.org/Implementation/PublicAwareness/Flagships/LifeCycleSolutionstoEwaste/tabid/2699/language/en-US/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019).

### **c- L'omniprésence des difficultés liées à l'évaluation et l'élargissement du spectre des synergies**

Étant donné que les synergies ont concerné en tout premier lieu les secrétariats des trois conventions, il subsistait encore des incertitudes quant à la rentabilité réelle de leur mise en exécution<sup>782</sup>. S'il est évident que près d'une décennie a passé depuis leur adoption, force est de constater que les mesures préconisées ne sont pas encore totalement quantifiables. Pourtant le poste de Secrétaire exécutif avait été conçu dans le but d'accroître l'efficacité et la rentabilité des secrétariats et de les fédérer sous un leadership commun. Malheureusement, un examen rétrospectif de l'efficacité n'avait pas encore été effectué en 2012. Cette lacune majeure, c'est-à-dire l'absence d'une approche systématique de la planification de la gestion du changement « a entraîné l'incertitude quant aux résultats attendus de la nouvelle structure organisationnelle, un niveau accru d'anxiété perçu sur la sécurité d'emploi pour les membres actuels du personnel et l'impossibilité de déterminer clairement le succès ou l'échec du programme de gestion des changements »<sup>783</sup>.

Toutefois, des efforts avaient été consentis pour appliquer les recommandations des synergies durant les années suivantes, ce qui a tout de même porté des fruits. Dans ce sens, durant l'échéance 2012, au cours de laquelle le Secrétariat exécutif pour les trois conventions avait commencé effectivement à fonctionner, des économies de 498 768 USD avaient été réalisées. Au cours de l'année suivante, des économies de l'ordre de 1 066 891 USD étaient attendues<sup>784</sup>.

---

<sup>782</sup> Il faut toutefois remarquer que la mise en œuvre des synergies elle-même a dû être reportée à plusieurs reprises faute de disponibilités financières. C'est ce que faisait remarquer le Secrétariat de la Convention de Stockholm au cours d'une réunion tenue du 10 au 11 mai 2012 à Genève. Voir PNUE, *Report of the meeting of the Bureau of the Conference of the Parties to the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants Geneva, Switzerland, 10-11 May 2012*, mai 2012, à la p. 4.

<sup>783</sup> United Nations, *Audit of the Secretariat of the Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*, UNEP-CHW-EVAL-MNGT-AuditBC-20120426, avril 2012, à la p. 4, en ligne, <http://www.brsmeas.org/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-EVAL-MNGT-AuditBC-20120426.English.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019) [Notre traduction].

<sup>784</sup> United Nations, *Audit of the United Nation environmental programme secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions*, UNEP-CHW-EVAL-MNGT-AuditBC-20140422, 22 avril 2017, à la p 4, en ligne,

Mais en soi, ce retard de l'évaluation des gains réels de la mise en œuvre des mesures était provoqué en partie par une absence de financement. Les audits nécessitent du temps et des ressources<sup>785</sup>. De plus, la timidité à entreprendre des modifications majeures est pareillement due à l'attitude du personnel. Nombreux étaient les membres du personnel qui trouvaient irréaliste d'entreprendre des réformes d'une telle ampleur et espérer les achever d'un seul coup<sup>786</sup>.

Cependant, c'est véritablement la mise en application des dispositions des conventions qui confère à ces instruments toute leur valeur. En effet, à quoi serviraient les synergies si en bout de piste les États-Parties n'en tiraient aucun bénéfice ? Un examen attentif des objectifs depuis l'exercice biennal 2013-2015 montre que, outre les attributions classiques du Secrétariat (telles que l'organisation des réunions des CdP, la maintenance et les services de bureau, l'examen des décisions en matière de synergies), un intérêt particulier est accordé aux domaines tels que l'assistance technique et le renforcement des capacités, les activités scientifiques et techniques, la gestion de la connaissance, de l'information et la sensibilisation, la mobilisation des ressources juridiques et politiques.

Prenons le domaine de l'assistance technique par exemple. Les formations sont prodiguées soit en ligne soit dans les centres régionaux et nationaux de formation de chacune des conventions. Il n'y a donc pas de synergie en tant que telle. Ce n'est que lorsqu'une formation porte sur des substances régies par plus d'une convention que l'assistance technique est organisée sous forme

---

<http://www.brsmeas.org/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-EVAL-MNGT-AuditBC-20140422.English.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>785</sup> Les audits des secrétariats des organes des Nations Unies sont effectués par le Bureau des services de contrôle interne. Il a été créé en 1994, en application de la résolution 48/218B (29 juillet 1994) de l'Assemblée générale, en vue de renforcer les fonctions de contrôle au sein de l'Organisation des Nations Unies. Il a pour mission principale d'« aide[r] le Secrétaire général à s'acquitter des responsabilités qui lui incombent en matière de contrôle des ressources et du personnel de l'Organisation en procédant à des audits internes, à des contrôles, à des inspections, à des évaluations et à des investigations ». Voir l'énoncé des missions du BSCI en ligne : <https://oios.un.org/page?slug=about-us>. (dernière vérification le 22 juin 2019)

<sup>786</sup> La réalité des choses c'est que l'idée de réformes majeures ajoutait du stress chez certains qui y voyaient une source d'insécurité par rapport à leurs emplois, et qui appréhendaient un changement de responsabilités. Voir Lee Alexander Risby et Teresa Amador, *Review of the arrangements adopted pursuant to the « "Synergies Decisions" » on cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Convention, supra note 304, à la p. 34.*

de synergie. Les substances retenues pour une formation regroupée sont contenues dans une liste mise à jour par le Secrétariat. Tel a été le cas pour l'aldrin, le DDT, le dieldrin, le lindane et les composés du mercure. Donc, à proprement parler, les synergies ne sont pas encore systématiquement installées dans les centres régionaux et nationaux de formation et d'assistance technique.

De même, au niveau national, l'instauration des synergies impliquerait la mise en place d'une plateforme de travail entre les instances chargées des questions environnementales (le ministère de l'Environnement par exemple) et tous les autres acteurs qui gravitent autour des questions de substances chimiques à l'instar des opérateurs économiques, les secteurs public et privé, la société civile et les consommateurs finaux. À propos des synergies sur le plan national, les réunions du groupe de travail avaient mis l'accent uniquement sur la rédaction des rapports nationaux et le renforcement du processus de désignation des autorités nationales. Par conséquent, en 2011, les Décisions des synergies ne comportaient qu'un plan de travail sur la révision du système d'établissement des rapports. L'intérêt des synergies dans le cadre national n'allait donc pas au-delà du processus d'élaboration des rapports, ce qui est bien dommage.

En janvier 2016, le PNUE avait retenu les services de la compagnie Moore Stephens pour procéder à une évaluation externe des niveaux de réalisation des synergies. Une importante collection de données utiles avait été effectuée auprès des Parties, des organes administratifs, des centres régionaux et les agences associées telles que le PNUE et la FAO. En analysant ces données, l'on a mis en évidence des différences d'ampleur et de vitesse dans l'application des mesures préconisées par les synergies. Ces dernières sont également perceptibles sur le plan national.

#### **d- Les difficultés de mise en œuvre au plan national**

Pour que les synergies s'imposent comme une force d'impulsion sur le plan national, certains préalables sont incontournables. Il en est ainsi de la nécessité de définir et coordonner les politiques de gestion des substances chimiques calquées sur le cycle de vie des substances



chimiques<sup>787</sup>. Il est également essentiel de définir et fédérer les objectifs importants autour de lignes budgétaires précises en se servant des instruments disponibles<sup>788</sup>. En examinant les résultats des tentatives d'implantation des synergies au plan national, deux tendances sont clairement perceptibles: soit le pays a décidé d'opter pour la création d'un organe interministériel ayant pour principale responsabilité le rassemblement et la coordination des différents organismes gouvernementaux et toutes les autres parties impliquées, soit alors il a choisi de créer un ministère responsable de la mise en pratique des obligations de toutes les conventions environnementales.

Sur la première approche, le cas du Costa Rica est souvent cité en exemple. Après avoir ratifié toutes les conventions relatives aux substances chimiques, ce pays a décidé de créer le Secrétariat technique pour la coordination de la gestion des substances chimiques, avec un rôle de conseil pour les questions relatives à ce domaine. Cette initiative porte des fruits, car au final, « vingt-deux institutions représentant le gouvernement (par exemple, les bureaux de douane), les milieux universitaires, les ONG et les secteurs agricoles et industriels privés participent aux

---

<sup>787</sup> Sur ce dernier point, le rapport final de 2013 portant sur l'examen des dispositions adoptées dans le cadre des « Décisions sur les synergies » et sur la coopération et la coordination entre les trois conventions fait ressortir qu'une approche basée sur le cycle de vie des substances chimiques nécessite la mise en place entre autres, d'« une législation habilitante et des dispositions et pratiques réglementaires concernant le criblage et l'évaluation des produits chimiques, l'étiquetage des produits à toutes les étapes de leur cycle de vie; (...); à l'importation, au transport, au stockage, à la vente, à l'utilisation, au recyclage et à l'élimination des produits chimiques, aux dispositions de sécurité obligatoires (...); des mesures d'urgence (en cas de déversement et des accidents); un rapport sur l'origine des produits, les déchets générés et les rejets; la surveillance; l'analyse en laboratoire; l'identification et l'assainissement des sites contaminés; la recherche; la formation; la communication de risque et la sensibilisation du public, l'éducation; la coordination gouvernementale entre les ministères; des mesures correctives obligatoires et des procédures de vérification et de conformité dans le secteur privé ». Voir, *Ibid*, à la p. 26 [Notre traduction].

<sup>788</sup> En effet, donnant suite aux recommandations du Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique (IFCS) et à l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM), des instruments ont été mis sur pied par l'UNITAR (*Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche*) entre autres, afin d'aider les pays à élaborer leurs profils nationaux pour évaluer leurs capacités de gestion des produits chimiques, avec l'implication d'un spectre large de parties prenantes nationales. Il s'agit à titre non exhaustif, des documents suivants : Guide d'orientation sur l'élaboration de plans de mise en œuvre de la SAICM (2009); Développer et soutenir un Programme national intégré de gestion des produits chimiques et des déchets (2004); À la recherche de synergies : intégrer la gestion des déchets dans un programme national intégré de gestion des produits chimiques (2004); Préparation d'un profil national pour évaluer les capacités nationales de gestion des produits chimiques et les besoins existants (2012); Guide d'orientation sur l'élaboration de plans d'action pour la gestion rationnelle des produits chimiques (2009). À la suite de l'application de ces instruments, certains pays ont fourni des données intéressantes sur leur évolution dans la gestion des substances chimiques.

travaux du Secrétariat, ce qui en fait un point de rencontre et un organe de coordination pour la gestion des produits chimiques »<sup>789</sup>. Il se réunit mensuellement et traite des sujets tels que le trafic illicite, le système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques, la sécurité chimique, la gestion des cas d'urgence chimique, les plans de gestion du mercure, etc<sup>790</sup>.

Sur la deuxième approche, la République de Corée (Corée du Sud) constitue un exemple très intéressant. La Corée a créé un département au sein du ministère de l'Environnement (*Chemicals management division*) qui est responsable de la mise en œuvre de la *Convention de Rotterdam* et de la *Convention de Stockholm*. La gestion des déchets dangereux de la *Convention de Bâle* relève d'un autre département du même ministère (*Resource Recirculation Policy Division*)<sup>791</sup>.

Cependant, dans la majorité des cas, la gestion des substances chimiques ne relève pas d'un organisme unique. Elle est morcelée entre plusieurs acteurs d'inégale importance, dont les ministères, les agences gouvernementales et d'autres institutions de même nature. Le cas du Ghana témoigne bien de cette réalité. Au Ghana, le principal responsable de la gestion des substances chimiques est le ministère de l'Environnement, des Sciences et de la Technologie. Il contrôle l'importation, la production, le stockage, le transport, la distribution et le marketing, la manutention et l'élimination de ces substances. Il partage certaines de ces attributions avec le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture, le ministère de la Santé (en ce qui concerne notamment la manutention), le ministère de l'Emploi et de la Protection sociale, le ministère du Commerce et de l'Industrie, le ministère des Mines et de l'Énergie, le ministère des Transports et enfin le ministère des Finances qui gère uniquement les importations. Avec autant

---

<sup>789</sup> Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, « Coordination of chemical issues through an inter-institutional body in Costa Rica » UNEP-FAO, 2012, en ligne, <http://www.brsmeas.org/Archivesv1/Countries/SuccessStories/SuccessStoryCostaRica/tabid/2713/language/fr-CH/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019), [Notre traduction].

<sup>790</sup> *Ibid.*

<sup>791</sup> Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, « Strategies for implementing synergies in the Republic of Korea » UNEP-FAO, 2012, en ligne: <http://www.brsmeas.org/Archivesv1/Countries/SuccessStories/SuccessStoriesRepublicofKorea/tabid/2712/language/fr-CH/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019).

d'intervenants, un problème de coordination se pose inévitablement. Le rapport reconnaît aussi que de nombreux conflits sont nés de cette multitude d'acteurs. Le gouvernement s'en est servi pour élaborer de nouvelles lois, dont celle sur la gestion des pesticides, pour ne donner que cet exemple. En plus, quand la question se pose de savoir quel organisme est responsable de tel ou tel aspect, en général la répartition est clairement définie. Le problème se pose par contre au niveau des agences, surtout en ce qui concerne les inspections<sup>792</sup>.

À propos du problème de coordination des intervenants, des solutions ont été proposées. Au Brésil par exemple, on a opté pour la création de la *Commission nationale pour la sécurité chimique*. Elle est placée sous l'égide du ministère de l'Environnement et est un point de ralliement entre 22 institutions, dont les ministères, la société civile et le secteur privé<sup>793</sup>.

Une autre solution pourrait être tout simplement de revenir à la création d'une institution spécialisée au carrefour de tous les intervenants. L'autre solution consisterait à mettre en place des « dispositions procédurales de nature juridique qui offrent au ministère de l'Environnement un mandat clair à être consulté, à influencer et à apposer un veto à la formation des programmes ou des projets ayant des conséquences environnementales »<sup>794</sup>. La taxe verte mise en place dans les pays européens est un excellent exemple dans ce sens. Cette dernière appelle à la coordination de plusieurs ministères, dont le ministère de l'Environnement, de l'Économie et des Finances et le ministère des Affaires sociales. Elle est en vigueur dans les pays nordiques tels le Danemark, la Finlande, l'Islande et la Norvège. Cette solution est inextricablement liée à une culture de bonne gouvernance.

Le deuxième problème le plus récurrent dans les pays qui ont opté pour les synergies est la question de l'insuffisance ou même l'absence de ressources et d'expertise technique ainsi que la porosité des législations nationales. Si la question se pose avec une certaine acuité au niveau des États en développement, elle se pose davantage au niveau des utilisateurs finaux. Comme le

---

<sup>792</sup> *Ibid.*, à la p. 43.

<sup>793</sup> Brazilian Government, *Brazilian Chemicals Management Profile*, Ministry of the Environment, 2003, à la p. 34.

<sup>794</sup> Tim Swanson et Tun Lin, *Economic Growth and Environmental Regulation : China's Path to a Brighter Future*, Routledge, 2009, à la p. 310 [Notre traduction].

souligne Baskut Tuncak, les pays émergents, dans leurs capacités de production des substances chimiques, ont dépassé les « leaders traditionnels tels que les États-Unis et l'Europe occidentale [et se] positionnent pour devenir des leaders en innovation chimique. En même temps l'industrie chimique fait aussi face à une pression croissante venant d'utilisateurs finaux, de détaillants et de consommateurs pour fournir des produits plus sûrs à travers le développement et l'utilisation de produits chimiques plus sûrs »<sup>795</sup>. Dans ce contexte, « des lois plus strictes sur des produits chimiques dangereux freinent l'innovation, ce qui réduit la croissance économique, la compétitivité et l'emploi »<sup>796</sup>. Les réactions visant à résorber cette situation sont divergentes et entraînent des résultats tout aussi différents. Cela se justifie sans doute par les écarts importants entre les États quant aux ressources humaines et l'expertise technique disponible. En effet, certains pays sont techniquement plus avancés que d'autres. De plus, ceci a un lien étroit entre le fait de disposer d'une réglementation adaptée ou non. Cela dit, les Parties qui ont mis en place un dispositif légal fort, sont plus enclines à enregistrer une avancée probante quant à l'expertise développée, car le cadre légal ouvre la voie à plus de coordination et de coopération, ce qui aboutit à une gestion des substances chimiques greffée sur leur cycle de vie. Ceci implique aussi un développement des connaissances et une constitution des bases de données sur les degrés de consommation et les différents niveaux de risques ainsi que l'instauration d'un bon réseau de sensibilisation du public.

Enfin, un autre problème récurrent a trait à l'absence ou l'insuffisance de financements pour mener à bien les synergies. Il se traduit soit en la rareté des bailleurs de fonds, soit alors par le fait que les lignes de financement octroyées par le principal mécanisme de financement qu'est le FEM sont insuffisantes. À cela s'ajoute l'incapacité à s'autofinancer. Comme le souligne clairement Tomme Rosanne Young, « l'un des plus grands obstacles à la pleine efficacité du système actuel de gouvernance internationale est l'incapacité à s'autofinancer. En l'absence des ressources et des aptitudes fiscales qui permettent aux gouvernements nationaux de financer leurs principales opérations, les agences internationales à tous les niveaux partagent la même

---

<sup>795</sup> Baskut Tuncak, « Comment entraîner l'innovation : De nouvelles lois attirent des produits chimiques plus sûrs sur le marché » (2015) 15 *Sustainable Development Law & Policy* 15-23, à la p. 15.

<sup>796</sup> *Ibid.*

faiblesse fondamentale : leur existence dépend des décisions de financement externes ». De plus, les autres agences onusiennes qui auraient pu fournir une contribution significative connaissent d'importants problèmes de coordination. Malheureusement, à des questions de finance vient se greffer le problème du manque de données de surveillance sur les risques réels des substances chimiques. Il manque parfois des données sur les sites contaminés, etc. Cependant, des solutions existent pour entrevoir des améliorations constantes.

## **2- Des possibilités d'amélioration de la solution préconisée par les synergies**

Depuis la création du Groupe de travail ad hoc en 2006 et l'adoption des Décisions *Omnibus* au cours de l'exercice 2008-2009, l'établissement d'un Secrétariat exécutif commun aux trois conventions en avril 2011, de nouveaux pas ont été franchis. Les limites des synergies que nous venons d'exposer ont attiré l'attention en vue d'une recherche effrénée de solutions. Dans le développement qui va suivre, nous revenons sur la portée de ces solutions.

### **a- L'amélioration des outils de communication avec les Parties**

Commençons notre examen au sommet de la pyramide, c'est-à-dire l'action menée au niveau du Secrétariat. S'il est indéniable qu'à ce niveau, le maximum des réalisations des synergies est perceptible, on a toutefois observé des blocages en aval, du moins en analysant l'efficacité et la rentabilisation des services rendus aux membres, l'une des tâches du Secrétariat étant justement d'organiser et de fournir l'assistance technique à ses membres. Or la détermination des membres qui sont dans le besoin suit des canaux qui ne sont pas tous pris en compte par les synergies. Pour ce faire, le Secrétariat dispose d'une gamme variée de sources d'information. Il s'agit, entre autres, des « programmes de travail antérieurs; [...] les réponses des Parties aux questionnaires d'évaluation des besoins pour chaque convention; la base de données du Secrétariat avec des demandes individuelles et une correspondance formelle avec les Parties[...];[de] plans d'action nationaux en vertu de la Convention de Rotterdam; [de] plans nationaux de mise en œuvre dans le cadre de la Convention de Stockholm; [des] conclusions et recommandations du Comité d'évaluation de l'efficacité de la Convention de Stockholm et de l'examen des accords de synergies; [de] demandes incluses dans les décisions des Conférences

des Parties et de leurs organes subsidiaires; [de] commentaires des processus intersessions selon les conventions et les besoins identifiés dans le cadre des activités, des réunions et des projets en personne et en ligne du Secrétariat »<sup>797</sup>.

Cependant, ces différentes sources sont d'inégale importance. Certaines reflètent les difficultés des Parties à produire les données requises, tel est par exemple le cas des plans nationaux. Comme nous l'avons démontré précédemment, des questions profondes de financement et de compétences techniques sont à la base, ce qui cause des difficultés à certains pays sur la production des plans nationaux requis. D'autre part, les synergies ayant davantage organisé l'action des secrétariats au détriment de l'intégration des Parties, il devient difficile d'entrevoir une certaine efficacité à ce niveau de collaboration.

Pour remédier à l'inégale capacité des Parties, la *Convention de Rotterdam* a trouvé comme solution, le rassemblement des données sur une base thématique et régionale. Dans ce sens, elle travaille sur la création d'une base de données susceptible de centraliser la collecte des données relatives aux besoins des Parties<sup>798</sup>. Ce problème n'est pas spécifique à la seule *Convention de Rotterdam*, il s'étend aux deux autres. C'est vraisemblablement la raison pour laquelle les synergies se sont emparées de cette idée et l'ont étendue. La base de données comporte une explication du programme d'assistance technique que le secrétariat entend mettre en œuvre au cours de l'exercice en cours. Elle comporte aussi une liste des besoins exprimés par les PED. Tout ce dispositif est une première solution en vue de relever le problème de l'effectivité des synergies au plan national et régional.

---

<sup>797</sup> Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, « Needs Assessment », UNEP, 2012, en ligne: <http://www.brsmeas.org/Implementation/TechnicalAssistance/Needsassessment/tabid/4898/language/en-US/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019), [Notre traduction].

<sup>798</sup> Cette base de données est aussi susceptible de faire remonter les informations recueillies dans le cadre de demandes directes d'assistance des Parties, les plans d'action nationaux et les enquêtes spécifiques effectuées tous les deux ans.

## **b- L'établissement et le renforcement des partenariats avec les ONG et la communauté scientifique**

L'autre aspect qui pourrait contribuer à améliorer les synergies consisterait à intégrer et étendre le rôle de la communauté scientifique et des ONG. En effet, les scientifiques ont toujours été à l'avant-garde en ce qui concerne les problèmes environnementaux. En général, ils sont les premiers à tirer la sonnette d'alarme sur les conséquences que certains aspects de l'activité humaine ont sur l'environnement. Souvent, ces preuves doivent être suffisamment nombreuses et bien étayées pour que la doctrine les fasse remonter afin d'établir les prémices d'un accord international en la matière. Le meilleur exemple dans ce sens est celui du Groupe d'experts internationaux sur l'évolution du climat (GIEC).

Bien plus, les ONG ont elles aussi joué un rôle à peu près similaire. En effet, certaines « organisations non gouvernementales et des regroupements de citoyens ont fait campagne pour informer le public et exercer des pressions politiques qui ont incité les gouvernements à agir »<sup>799</sup>. Tel a par exemple été le cas pour l'organisation de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de 1972. Elles ont périodiquement publié des rapports sur des problématiques aussi variées qu'importantes. L'on s'en convainc à la lecture des rapports annuels du *State of the World* (Worldwatch Institute), le *World resources report* (World Resources Institute) et de l'Institut international pour l'environnement et le développement), la *Stratégie mondiale de la conservation* (IUCN)<sup>800</sup>. Leur nombre s'est considérablement accru au fil du temps. Sous leur pression constante, les gouvernements ont fini par les considérer comme des acteurs sérieux en ce qui concerne l'élaboration des politiques internes et internationales<sup>801</sup>. Selon la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, « les ONG, ainsi que les groupements privés

---

<sup>799</sup> Nations Unies- Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, supra note 476, à la p. 391.

<sup>800</sup> Voir à ce propos et à titre illustratif, Worldwatch Institute, *State of the World : A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society*, Norton, 2008; World Resources Institute, *World Resources : People and ecosystems, the fraying web of life*, World Resources Institute, 2000; IUCN, *Vision de l'eau et de la nature : stratégie mondiale de conservation et de gestion durable des ressources en eau au 21e siècle*, IUCN, 2000.

<sup>801</sup> Teng Teng et Ding Yifan, *Environment and Development - Volume I*, EOLSS Publications, 2009, à la p. 12.

et communautaires, peuvent souvent agir en lieu et place d'organismes publics pour mener à bien des programmes et des projets. Ces organisations sont même parfois mieux placées que les organismes publics pour atteindre certains groupes de populations »<sup>802</sup>.

Au niveau des synergies, leur rôle est également pris en compte. Sur leur site internet des synergies l'on peut en effet lire ce qui suit: « Non-governmental organizations (NGOs) are an important stakeholder group, representing civil society and advocating on behalf of environmental protection, social welfare and other matters. They may make various contributions through their experience, expertise and capacity, as an independent monitor and a source of research and information, policy development, public education and awareness-raising »<sup>803</sup>. Fort de cette reconnaissance, des partenariats avec les ONG ont été multipliés, dans le but d'accroître un partage d'informations et d'expertise et améliorer la mise en œuvre des conventions concernées. Dans ce sens, la CdP à la *Convention de Bâle* incorpore les partenariats dans son Cadre stratégique pour la mise en œuvre de la *Convention de Bâle* pour la période 2012-2021<sup>804</sup>.

De plus, les synergies ont proposé de développer les partenariats avec d'autres intervenants. C'est le cas du partenariat avec le *Mobile Phone Partnership Initiative* (MPPI), qui a été lancé à la suite de l'établissement d'un groupe d'experts après la 6e CdP de la *Convention de Bâle*. Ses objectifs visent à assurer une meilleure gestion des produits, influencer le comportement des consommateurs vers des actions plus respectueuses de l'environnement, promouvoir les meilleures options de réutilisation, de rénovation, de récupération de matériaux, de recyclage et d'élimination et enfin, mobiliser un soutien politique et institutionnel pour une gestion

---

<sup>802</sup> Nations Unies-Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, supra note 476, à la p. 394.

<sup>803</sup> Voir Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, « Non-Governmental Organizations », PNUE 2012, en ligne, <http://www.brsmeas.org/Partners/NGOs/tabid/4100/language/en-US/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>804</sup> Secretariat of the Basel Convention, *Décision BC-10/2 : Cadre stratégique pour la mise en œuvre de la Convention de Bâle pour la période 2012–2021*, UNEP-CHW-COP.10-BC-10-2, à la p 4, en ligne, <http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-COP.10-BC-10-2.French.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019).



écologiquement rationnelle<sup>805</sup>. Ce modèle est en réalité une innovation, car il démontre que la coopération est bien possible entre les ONG et les grandes sociétés multinationales en vue de trouver des solutions aux problèmes environnementaux, à l'exemple de la gestion des déchets électroniques comme c'est le cas ici<sup>806</sup>. Le fait que les synergies servent de plateforme à cette initiative est une solution indirecte au fait que dès le début, elles n'aient pas impliqué le secteur privé<sup>807</sup>.

D'autres programmes du même ordre existent. C'est le cas du programme ENFORCE (Environmental Network for Optimizing Regulatory Compliance on Illegal Traffic), élaboré à

---

<sup>805</sup> Secretariat of the Basel Convention, « *Mobile Phone Partnership Initiative (MPPI)* », UNEP, octobre 2011, en ligne : <http://www.basel.int/Implementation/TechnicalAssistance/Partnerships/MPPI/Overview/tabid/3268/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>806</sup> Olaf Dilling, « From Compliance to Rulemaking: How Global Corporate Norms Emerge from Interplay with States and Stakeholders » (2012) 13:5 *German Law Journal* III-418, à la p. 406. Voir aussi, George de Berdt Romilly, « Further Consideration of Challenges United Nations Activities : UNFCCC/COP-12 » (2007) 37:1 *Environmental Policy and Law* 9-25, à la p. 23.; David R. Downes, Joseph Dellapenna, Khouane Ditthavong, Joseph Freeman, Royal C. Gardner, David M. Gravalles, Richard A. Horsch, David Hunter, Jeffrey M. Klein, Thomas Parker Redick et Erica Thorson, « International Environmental Law Public International Law » (2009) 43:2 *International Lawyer* (ABA) 837-860, aux pp. 843-844.

<sup>807</sup> Dans le même ordre d'idées, mentionnons le partenariat PACE (*Partnership for Action on Computing Equipment*). Il renforce la solution à un problème d'une ampleur mondiale, car selon les données disponibles, le volume des déchets électriques et électroniques produits dans le monde chaque année s'évalue de 20 à 50 millions de tonnes, soit un peu plus de 5 % de tous les déchets solides traités dans les municipalités (Basel Convention Secretariat, « Partnership for Action on Computing Equipment (PACE) », UNEP, 2011, en ligne : <http://www.basel.int/Implementation/TechnicalAssistance/Partnerships/PACE/Overview/tabid/3243/Default.aspx> ). À la suite de la *Déclaration de Nairobi sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets électriques et électroniques* où des recommandations avaient été faites pour qu'au niveau mondial soient prises des mesures plus structurées pour résoudre le problème de leur gestion, le partenariat PACE a été conclu. Cette plateforme vise une gestion écologiquement rationnelle de la fin de vie des appareils électroniques et électriques. Ce qui est aussi intéressant, c'est que cette plateforme établit le dialogue entre des secteurs qui se parlent rarement, à savoir les ONG, les industries et les gouvernements. Il fonctionne sur la base de trois principes cardinaux : « 1. promouvoir le dialogue entre les gouvernements, les industries, les organisations non gouvernementales et les milieux universitaires sur les initiatives qui pourraient être menées dans diverses régions des Nations Unies; 2. chercher des solutions innovantes présentant des résultats spécifiques et pratiques conformément à la *Convention de Bâle* et faire des recommandations; 3. coordonner et coopérer, le cas échéant, avec d'autres organismes impliqués dans les activités de déchets électriques et électroniques ». voir, PNUÉ, *Décision IX/9 de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle*, UNEP-CHW-COP.9-BC-IX-9, 2008, à la p.3 (Annexe I), en ligne, <http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-COP.9-BC-IX-9.English.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019)

suite de la 11e réunion de la CdP de la *Convention de Bâle*<sup>808</sup>. C'est aussi le cas du Groupe d'information. Il a pour vocation d'organiser des conférences réunissant autour du même thème : les Parties, les organisations intergouvernementales, les centres régionaux de la Convention de Bâle et de la Convention de Stockholm, les associations industrielles et les ONG. L'objectif est de créer des solutions novatrices pour une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux<sup>809</sup>. Ce partenariat a pour finalité d'aider les municipalités à effectuer le tri et le traitement des déchets municipaux de façon efficace. Il cherche pareillement des solutions aux problèmes tels que : « le manque de ressources financières, l'augmentation des coûts de gestion des déchets, le dispositif institutionnel inefficace, la technologie et les équipements inappropriés, la faiblesse de la législation, l'ignorance du public, le taux élevé de croissance démographique, l'urbanisation et l'augmentation des quantités et des volumes de déchets ménagers »<sup>810</sup>. Au nombre d'autres partenariats tout aussi intéressants, il y a le Réseau d'élimination des PCB (PEN), le Partenariat mondial du PNUE sur la gestion des déchets (GPWM), le Partenariat sur la mesure des TIC pour le développement (*Partnership on Measuring ICT for Development*), etc.

---

<sup>808</sup> Les missions qui lui ont été assignées visent : à « partager et développer des outils et des matériaux de formation (y compris l'examen et l'amélioration du matériel existant pour les outils de formation); [l'] hébergement et organisation d'ateliers ou de séances électroniques de formation et d'information, en particulier pour les pays en développement; faciliter l'échange d'informations sur les réussites, les techniques et l'expertise, et la diffusion des bonnes pratiques; [le] suivi périodique et rapport sur l'avancement et l'efficacité des activités et des modules de formation, par exemple en élaborant des indicateurs de performance, en identifiant les lacunes et les domaines problématiques et en proposant des modifications; développer des moyens pour assurer la durabilité dans les efforts sous ENFORCE». Voir UNEP, *Decision BC-11/8 : Committee for Administering the Mechanism for Promoting Implementation and Compliance of the Basel Convention*, UNEP-CHW-COP.11-8, à la p. 4, en ligne, <http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-COP.11-BC-11-8.English.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019) [Notre traduction].

<sup>809</sup> Secretariat of the Basel Convention, « Informal Group », UNEP, 2011, en ligne, <http://www.basel.int/Implementation/TechnicalAssistance/Partnerships/HouseholdWaste/InformalGroup/tabid/5084/Default.aspx> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>810</sup> Open-ended Working Group of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal (Tenth meeting), *Draft concept note for a household waste partnership*, UNEP/CHW/OEWG.10/INF/14, 15 mars 2015, à la p. 2, en ligne, <http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-OEWG.10-INF-14.English.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019).

En ce qui concerne la communauté scientifique, les synergies ont encouragé chaque secrétariat à conjuguer avec les différents regroupements de cette dernière. Des accords ont également vu le jour à cet égard. C'est le cas du partenariat mondial pour le mercure du PNUE, qui a pour but de protéger la santé humaine et l'environnement par la réduction des utilisations ou carrément l'élimination du mercure. Ce partenariat est en pleine expansion<sup>811</sup>. Dans le même ordre d'idées, mentionnons le *Solving the E-Waste Problem Initiative (StEP)*, le *Global Partnership on Waste Management (GPWM)*, le *Partnership on Measuring ICT for Development*<sup>812</sup>. De plus, le Secrétariat à la Convention de Stockholm a conclu des accords de partenariat avec le *Global Alliance for Information and Communication Technologies and Development (GAID)*<sup>813</sup>, qui au fond est une fédération des associations de communication et des institutions académiques à travers le monde ayant pour but « la mise au point et le déploiement de produits, méthodes et stratégies de remplacement du DDT pour la lutte antivectorielle »<sup>814</sup>. Il y a également le partenariat avec l'*International POPs Elimination Network (IPEN)*, qui est un réseau mondial composé de plus de 700 organismes d'intérêt public et des organisations non gouvernementales dans 116 pays et qui a pour but la réduction et quand c'est possible, l'élimination des produits chimiques toxiques<sup>815</sup>.

En réalité, tous les partenariats développés, soit par chaque Convention et récupéré par les synergies, soit directement dans le cadre des synergies, sont autant de tentatives de correction

---

<sup>811</sup> En date d'aujourd'hui, huit partenariats ont été conclus dans des domaines impliquant le mercure (*ASGM-UNIDO, NRDC; Coal combustion - IEA Clean Coal Center; Chlor-alkali- US EPA; Products- US EPA; Transport and fate- CNR, Italy; Waste management- Japan; Supply and storage- Spain, Uruguay; Cement- WBC Cement Sustainability Initiative*).

<sup>812</sup> Secretariat of the Basel Convention, « Our partnership », UNEP, 2011, en ligne, <http://www.basel.int/Implementation/TechnicalAssistance/Partnerships/OtherPartnerships/tabid/3240/Default.aspx>. (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>813</sup> Le GAID est en fait un forum mondial qui aborde de manière exhaustive les questions transversales liées à l'information et la communication, en vue d'atteindre le développement et le bien-être de tous. Pour cela, il utilise une approche multipartite. Voir, Aliye Pekin Celik, *Foundations of the Global Alliance for ICT and Development*, United Nations Publications, 2007, aux pp. 10-11.

<sup>814</sup> UNEP, *Décision SC-4/2: DDT*, mai 2009, UNEP-POPS-COP.4-2, à la p.1, en ligne : <http://www.cntppdz.com/uploads/decision%20COP%204/UNEP-POPS-COP.4-SC-4-2.French.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>815</sup> International POPs Elimination Network (IPEN), « Mission : IPEN's mission is a Toxics-Free Future for All », IPEN Secretariat, 2017, en ligne, <http://www.ipen.org/site/mission> (dernière vérification le 22 juin 2019).

de la très faible implication des synergies dans le rapprochement de tous les acteurs, surtout les acteurs non étatiques. Cette méthode met les synergies au cœur d'un processus évolutif constant et est quelques fois à l'image des modèles de gestion internes que certains États ont développés au fil du temps.

## **Section 2 Quelques modèles internes de gestion de l'environnement particulièrement inspirants**

En parcourant la planète, on s'aperçoit très rapidement que le système de l'OCDE, les modèles de certains pays scandinaves ainsi que le style canadien sont des exemples de gestion de l'environnement dignes d'intérêt. Tout en nous penchant sur les particularités de ces modèles, nous allons dégager des constances qui pourront servir de source d'inspiration au niveau international. Il faut reconnaître que les Parties elles-mêmes n'hésitent pas souvent à faire référence à ces modèles lors des négociations des conventions internationales. Les développements qui vont suivre ne se réclament pas d'une exhaustivité implacable, mais sont au contraire une analyse générique de ces systèmes afin d'en dégager des constances qui serviront à éclairer les solutions proposées.

### **A- Le modèle de gestion des produits chimiques et des déchets par l'OCDE**

Dans ce segment, nous allons démontrer que la force du système de l'OCDE repose sur deux piliers importants : la réglementation et le financement.

#### **1- Le renforcement réglementaire au sein de l'OCDE**

Il est intéressant d'examiner comment la réglementation sur les produits chimiques et les déchets s'est progressivement bâtie au sein de l'OCDE avant de voir comment ces textes ont été mis en œuvre.

## a- La réglementation des produits chimiques et des déchets au sein de l'OCDE

La question du mouvement transfrontière des déchets dangereux a longtemps préoccupé les membres de l'OCDE, que ce soit avant l'adoption de la *Convention de Bâle* ou après. D'ailleurs, cette organisation est la première à avoir élaboré un texte réglementant les mouvements de déchets dangereux vers un autre pays à des fins de recyclage, de dépôt ou d'élimination<sup>816</sup>. Avec l'accélération du développement économique et du phénomène d'hyperconsommation dans les pays riches, les États membres de l'OCDE sont responsables à eux seuls de la plus grande part de production des déchets dangereux dans le monde. Durant la décennie 90, la production annuelle des déchets dangereux de l'OCDE était estimée à 110 millions de tonnes à concurrence de 55 millions de tonnes en Amérique du Nord et 43 millions en Europe. La production par habitant était estimée à environ 100 kg par an<sup>817</sup>. Avant Bâle, des initiatives avaient été prises

---

<sup>816</sup> Par sa Décision-Recommandation C (83)180/FINAL du 1<sup>er</sup> février 1984, portant sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux, le Conseil de l'OCDE préconisait que « les pays membres contrôleront les mouvements transfrontières de déchets dangereux et, à cet effet, veilleront à ce que les autorités compétentes des pays concernés reçoivent en temps utile des informations appropriées concernant de tels mouvements ». Voir *Décision-Recommandation du Conseil sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux*, C(83) 180/Final, 1<sup>er</sup> février 1984, OECD/LEGAL/0260 au Point I, en ligne : <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=53&InstrumentPID=50&Lang=fr&Book=False>> (vérification finale 22 juin 2019). Pour ce faire, ce même texte préconisait un ensemble constitué de 9 principes touchant tant à la lutte contre les trafics illégaux de déchets dangereux qu'à l'exigence d'améliorer l'obligation de notification préalable et la coopération internationale (Point IV).

<sup>817</sup> OCDE, *Perspectives de l'environnement de l'OCDE*, OECD Publishing, 2001, à la p. 265. L'Europe étant une partie importante de l'OCDE, nous devons par ailleurs mentionner que depuis 2006, elle a adopté son programme pour la gestion des produits chimiques et des déchets. C'est le programme Enregistrement, évaluation, et autorisation des produits chimiques. Il est davantage connu sous le cycle REACH (Registration, Evaluation, Authorization, and restriction of Chemical). Il avait été mis en place par le Règlement (CE) N°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006. Sur ses objectifs, le point 1 de son Préambule précise que le but est d'« assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement ainsi que la libre circulation des substances, telles quelles ou contenues dans des préparations ou des articles, tout en améliorant la compétitivité et l'innovation. [Et] aussi promouvoir le développement de méthodes alternatives pour l'évaluation des dangers liés aux substances ». Voir, Règlement (CE) N°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006, au point (1) du Préambule. Le niveau de protection de la santé humaine et de l'environnement en Europe semblait compromis du fait de l'existence de plusieurs niveaux d'exigence d'un pays à l'autre. Le Règlement vient donc aussi harmoniser ces disparités afin qu'« il n'existe pas, d'un État membre à l'autre, de différences significatives entre les exigences applicables aux substances » (Préambule, point (2)). Sur son fonctionnement réel, le Programme REACH met littéralement en œuvre l'adage « no data, no market », c'est-à-dire qu'il pose la responsabilité sur les épaules des fabricants de fournir toutes les informations nécessaires sur leurs produits chimiques avant de pouvoir les commercialiser

sur une base quasi constante<sup>818</sup>. Suivant cet intérêt, l'OCDE avait fortement participé à la consolidation d'une gestion harmonisée du transport des déchets entre États. L'accent était porté sur la gestion écologiquement rationnelle, ce qui se traduit par leur élimination le plus proche possible de leur lieu de production.

Du point de vue des instruments juridiques, l'OCDE a adopté de nombreux textes. Nous exposerons ceux qui sont apparus concomitamment à l'entrée en vigueur de la *Convention de Bâle*, et aussi ceux qui furent élaborés bien plus tard. Nous constaterons que les principes

---

(Préambule, point (19)). Ces informations sont par la suite centralisées et conservées dans la base de données de l'Agence européenne des produits chimiques consultable tant par les distributeurs que les consommateurs (Préambule, point (56)). L'agence s'assure également que les produits chimiques les plus dangereux soient rapidement remplacés aussitôt que des alternatives existent (articles 1 et 13). Toutefois, bien avant sa mise en place, le programme REACH avait déjà commencé à susciter des inquiétudes au sein de l'Union européenne et aux États-Unis parce que les mesures proposées touchent aux importations. Sara Harrell décrit bien cette controverse quand elle affirme que « The U.S. government, recognizing the potential costs to an economically vital business sector, has also publicly opposed the policy. And while the E.U. chemical industry may work at a national level to influence the policymakers, the United States will have to fight the policy in the global forum of the World Trade Organization (WTO), where the importance of the chemical industry to the U.S. economy will diminish in significance. ». Voir, Sarah Harrell, « Beyond Reach - An Analysis of the European Union's Chemical Regulation Program under World Trade Organization Agreements » (2006) 24 *Wisconsin International Law Journal* 471-522, à la p. 472. Voir également, Bjorn Hansen et Mark Blainey, « Registration: The Cornerstone of REACH » (2008) 17 *Review of European Comparative & International Environmental Law* 107-125, aux pp. 113-119; Frank Ackerman, *Les véritables coûts de REACH*, Nordic Council of Ministers, 2005, à la p. 19.

<sup>818</sup> Des décennies avant l'apparition de la *Convention de Bâle*, la question des déchets était déjà une préoccupation au sein de l'OCDE. À titre d'exemple, le 28 septembre 1976, l'OCDE avait adopté une recommandation instituant une politique globale de gestion des déchets (Recommandation C (76) 155). Dans cette dernière, elle voulait que des « politiques globales de gestion des déchets soient formulées et mises en œuvre de façon telle qu'elles concourent à la protection de l'environnement dans son ensemble et non de l'un de ses milieux constitutifs, en veillant à ce que les mesures de protection d'un milieu donné n'aient pas pour effet de transférer les problèmes d'environnement dans un autre milieu ». Voir *Recommandation du Conseil concernant une politique globale de gestion des déchets*, 28 septembre 1976, Point II, OECD/LEGAL/0147 en ligne :

<<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=14&Lang=fr&Book=False>>

(vérification finale 22 juin 2019). Voir aussi, *Décision-Recommandation du Conseil sur les exportations de déchets dangereux à partir de la zone de l'OCDE*, juin 1986, [C(86)64/FINAL], OECD/LEGAL/0224, en ligne :

<<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=54&InstrumentPID=51&Lang=fr&Book=False>> (consulté le 16 octobre 2016);

*Décision du Conseil sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux*, 27 mai 1988 [C(88)90/FINAL amendée le 28 juillet 1994 - C(94)152/FINAL], OECD/LEGAL/0238, en ligne :

<<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=64&InstrumentPID=61&Lang=fr&Book=False>> (vérification finale 22 juin 2019).

préconisés à Bâle ne sont pas étrangers à ceux déjà existants dans les Décisions du Conseil de l'OCDE.

➤ **Décision C (92) 39 concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation**

Quelques mois avant l'entrée en vigueur de la *Convention de Bâle*, l'OCDE avait adopté sa Décision C (92) 39 relative au contrôle des mouvements transfrontières de déchets en vue des opérations de valorisation. Par valorisation, on entend, « toutes les actions visant à isoler et à récupérer dans les déchets des matières premières dites "secondaires", ou de l'énergie »<sup>819</sup>. La Décision C(92) 39 est un instrument majeur dans le système normatif de l'OCDE et, partant, dans le système international, puisqu'il est tout d'abord perçu comme un instrument multilatéral conformément à l'article 11 de la *Convention de Bâle* qui dispose que « les Parties peuvent conclure des accords ou arrangements bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant les mouvements transfrontières de déchets dangereux ou d'autres déchets avec des Parties ou des non-Parties à condition que de tels accords ou arrangements ne dérogent pas à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ou d'autres déchets (...) »<sup>820</sup>.

À l'analyse de l'article 11, il apparaît que le barème de mesure de la conformité des autres conventions multilatérales et accords entre les Parties est la gestion écologiquement rationnelle. Autrement dit, ces nouveaux instruments juridiques ne doivent pas viser des objectifs de conformité d'ampleur inférieure à ceux de la *Convention de Bâle*<sup>821</sup>. Dans le sens de la Convention, gérer de façon écologiquement rationnelle implique irrémédiablement un contrôle

---

<sup>819</sup> Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (France), « Inspection des installations classées-Recyclage/Valorisation », 2016, à la p.1, en ligne : <<http://www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr/Recyclage-Valorisation.html>> (vérification finale 22 juin 2019).

<sup>820</sup> *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, *supra* note 17, à l'article 11, alinéa 1.

<sup>821</sup> Au sens de l'article 2 alinéa 8 de la *Convention de Bâle*, on entend par « gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ou autres déchets », toutes mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux ou d'autres déchets sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets. *Ibid.*, à l'article 2.

rigoureux et des actions spécifiques. C'est par exemple, l'élimination des déchets dans le territoire de l'État dans lequel ils ont été produits à chaque occasion où cela est possible. C'est aussi la participation active à l'effort de réduction du volume des déchets sujets à déplacement à travers un contrôle accru des mouvements transfrontières<sup>822</sup>. Il est nécessaire, selon cette même logique, de concevoir et d'utiliser des techniques peu polluantes et d'instaurer des « mesures de recyclage et des systèmes appropriés de maintenance et de gestion en vue de réduire au minimum la production des déchets dangereux et d'autres déchets »<sup>823</sup>. Dans le même ordre d'idées, l'article 4, alinéa 2, e) ajoute l'obligation de ne pas exporter les déchets vers des pays qui en ont formellement interdit l'importation dans leur législation interne ou qu'on croit incapables d'assurer une gestion écologiquement rationnelle.

La Décision C (92) 39 est construite selon le même modèle que la *Convention de Bâle*, c'est-à-dire qu'elle est fondée sur une procédure de notification des mouvements transfrontières de déchets. Ce système est couramment appelé : système de l'OCDE. Il ne s'applique qu'aux mouvements transfrontières des déchets entre États-membres. Les mouvements de déchets entre les États membres et les pays non Parties sont quant à eux, régis par la Décision C (86) 64, adoptée par le Conseil en date du 5 juin 1986. De ce texte, il ressort en général que les pays membres « surveillent et contrôlent les exportations de déchets dangereux ayant une destination finale située hors de la zone de l'OCDE et, à cette fin, veillent à ce que leurs autorités compétentes soient en mesure d'interdire de telles exportations dans des cas appropriés »<sup>824</sup>.

En application de ladite Décision, ils veillent à utiliser les mesures de même rigueur que celles qui ont cours entre États-membres sur la question. Ils s'assurent aussi d'interdire « les mouvements de déchets dangereux vers une destination finale dans un pays non-membre sans le consentement de ce pays et la notification préalable des mouvements proposés aux pays de

---

<sup>822</sup> *Ibid.*, au Préambule.

<sup>823</sup> *Ibid.*

<sup>824</sup> OCDE, *Décision-Recommandation du Conseil sur les exportations de déchets dangereux à partir de la zone de l'OCDE*, juin 1986, Point I [C(86)64/FINAL], amendé(e) le 12 juillet 2017 - C(2017)80, en ligne : <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=54&InstrumentPID=51&Lang=fr&Book=False>> (vérification finale 22 juin 2019).



transit »<sup>825</sup>. Si ces conditions sont remplies et qu'en définitive un mouvement de déchets doit quand même avoir lieu vers un pays non-membre, les autorités du pays de l'OCDE à l'initiative de ce transfert doivent s'assurer que les déchets seront effectivement acheminés vers une installation adéquate en vue de leur élimination<sup>826</sup>.

➤ **Décision C (2001) 107 concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation**

La Décision C (2001) 107 est également une pierre angulaire majeure de la construction du système de gestion des déchets. Elle peaufine et complète le dispositif déjà existant dans la Décision C (92) 39 et allie une gestion écologiquement rationnelle et économiquement efficiente des déchets. Son adoption a reçu le sceau d'approbation de la totalité des pays membres de l'OCDE. C'est donc elle qui s'applique dorénavant aux transferts de déchets entre les États-membres, le tout, en conformité avec l'article 5 (a) de la Convention de base qui donne à l'OCDE le pouvoir de « prendre des décisions qui, sauf disposition différente, lient tous les Membres »<sup>827</sup>. Pour la mettre en œuvre dans le cadre interne, chaque État adopte la combinaison qui lui semble la plus favorable. En ce sens, certains ont choisi de l'intégrer dans un paquet de normes qui tient compte des dispositions des autres accords internationaux et régionaux auxquels le pays est Partie. Tel est par exemple le cas du Canada, qui a adopté le *Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses*<sup>828</sup>. Il intègre les dispositions de la Décision C (2001) 107 Final, celles de la *Convention de Bâle*, ainsi que celles de l'*Accord sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux conclu*

---

<sup>825</sup> *Ibid.*, Au point I.

<sup>826</sup> *Ibid.*

<sup>827</sup> OCDE, *Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques*, Paris, 14 décembre 1960 à l'article 5 (a), en ligne : <http://www.oecd.org/fr/general/conventionrelativealorganisationdecooperationetdedveloppementeconomiques.htm> (vérification finale 22 juin 2019).

<sup>828</sup> Gouvernement du Canada, *Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses*, DORS/2005-149 [DORS/2005-149], en ligne : DORS/2005-149 <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2005-149/page-1.html>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

entre le Canada et les États-Unis<sup>829</sup>. D'autres, cependant ont choisi la voie de la concentration des dispositions de la Décision C (2001) 107 Final en un texte unique. C'est cette option qu'a choisi l'Union européenne en promulguant le Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets<sup>830</sup>.

L'OCDE dispose d'un programme chargé de la santé, de la biodiversité et de la sécurité des produits chimiques. Comme il est clairement décliné dans le portail internet officiel de cette organisation, le programme a pour principal objectif de : « contribuer aux efforts des pays Membres de l'OCDE pour protéger la santé humaine et l'environnement en améliorant la sécurité des produits chimiques; améliorer la transparence et l'efficacité des politiques de contrôle des produits chimiques et économiser les ressources des secteurs public et privé; et prévenir les distorsions inutiles dans les échanges des substances et produits chimiques »<sup>831</sup>.

Pour l'essentiel de la réglementation, il se réfère essentiellement aux règles de l'Approche stratégique. Ces dernières concernent la presque totalité des domaines rattachés à la gestion des produits chimiques, entre autres : l'évaluation, la gestion des risques, les essais, la prévention, la préparation et les interventions en cas d'accident, les pesticides agricoles et les biocides.

Les innovations apportées par le Conseil de l'OCDE restent majeures dans le domaine de la gestion des déchets au sein de la communauté des États membres. Toutefois, l'argent étant le nerf de la guerre comme on dit couramment, il nous paraît primordial d'analyser la façon dont est financée la gestion des déchets dangereux au sein de ce groupe.

---

<sup>829</sup> Government of Canada and Government of the USA, « The Agreement Between Canada and the United States Concerning the Transboundary Movement of Hazardous Waste », 23 janvier 1986, en ligne : <<https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-12/documents/canada86and92.pdf>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>830</sup> Parlement européen et Conseil européen, *Règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets* [Règlement (CE) No 1013/2006], en ligne, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1013&from=FR>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>831</sup> OCDE, « A propos du Programme de l'OCDE: Environnement, santé et sécurité - Sécurité des produits chimiques et biosécurité - OCDE », en ligne : <https://www.oecd.org/fr/env/ess/ensavoirplussecuritedesproduitschimiquesetbiosecurite.htm> (dernière vérification le 22 juin 2019).

## **2- L'efficacité du financement au sein de l'OCDE**

Il est intéressant à présent d'analyser en profondeur comment les pays membres de l'OCDE apportent leur financement en soutien aux décisions de l'institution. Étant un organisme pour la coopération et le développement, l'OCDE comporte plusieurs domaines d'action. Pour une analyse en profondeur, il faut commencer par comprendre la manière dont le budget de l'OCDE est constitué et renfloué avant d'analyser l'efficacité de ce modèle de financement.

### **➤ La constitution du budget de L'OCDE**

Le budget de l'OCDE est constitué sur une base biennale. Les contributions sont de deux ordres : statutaires et volontaires. En ce qui concerne les contributions statutaires, il existe encore deux variantes. D'une part, il y a ce qui est appelé à l'interne : contributions de la Partie I et aussi les contributions de la Partie II. Les financements apportés dans le cadre de la Partie I proviennent de tous les pays membres et servent à sponsoriser des projets d'envergure générale, c'est-à-dire les programmes qui fonctionnent pour l'intérêt de tous les pays membres de l'organisation. Cette partie des apports est fixée par le Conseil de l'OCDE et représente 53 % du budget total. Elle était de 200,1 millions d'euros en 2017 (environ 234,83 millions de dollars US).

En ce qui concerne la façon dont l'obligation de contribution est répartie entre les États, l'on peut remarquer que « leurs contributions (...) sont à la fois fondées sur un pourcentage à parts égales et un barème proportionnel à la taille relative de leurs économies »<sup>832</sup>. Si la répartition à parts égales implique le même montant de la part de chaque membre, la proportionnelle prend en considération quant à elle, la taille de chaque économie en tenant compte de l'évolution dans le temps et le niveau de croissance.

---

<sup>832</sup> OCDE, « Contributions des pays membres au budget 2017 », OCDE, 2017, en ligne : <<http://www.oecd.org/fr/apropos/budget/contributions-pays-membres.htm>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

Par contre, le budget de la Partie II finance les programmes qui n'intéressent qu'une partie des pays membres et qui, par conséquent, ne sont pas répertoriés parmi les programmes de la Partie I. Il finance aussi des programmes spécifiques des activités sectorielles. Ces programmes « sont financés selon un barème de contributions ou autres accords entre les pays participants »<sup>833</sup>. Pour l'année 2017, le budget pour le financement de la Partie II s'élevait à 97,7 millions d'Euros (environ 14,6 millions de dollars US), tandis que le budget global se chiffrait à 374 millions d'Euros (environ 438,9 millions de dollars US)<sup>834</sup>.

En plus des contributions mentionnées ci-dessus, l'OCDE renfloue aussi ses comptes à travers les contributions volontaires. Celles-ci ne sauraient toutefois pas excéder le plafond de 250 000 euros par membre<sup>835</sup>. En 2015, elles se sont levées à un total de 146,186 euros. Il faudra y ajouter, les contributions aux pensions, 91,818 euros, les ventes de publications 17,157 euros, et les autres produits pour un montant de 21 524 euros<sup>836</sup>. En somme le système donne de bons gages d'efficacité.

### ➤ L'efficacité du financement environnemental de l'OCDE

Il ne fait aucun doute que ce modèle permet d'atteindre facilement les objectifs. En plus de son système de financement exceptionnel, l'OCDE fonctionne également de façon remarquable. En effet, « le Secrétariat collecte et analyse les données, les comités examinent les progrès réalisés dans des domaines précis de l'action des pouvoirs publics, le Conseil prend les décisions et les

---

<sup>833</sup> *Ibid.*

<sup>834</sup> *Ibid.*

<sup>835</sup> OCDE, *Règlement financier de l'organisation*, C (2008) 92/REV1, entré en vigueur en décembre 2013, à l'article 14, alinéa 2, en ligne : [https://www.oecd.org/fr/juridique/OECD\\_Financial\\_Regulations\\_FR.pdf](https://www.oecd.org/fr/juridique/OECD_Financial_Regulations_FR.pdf) (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>836</sup> Conseil du budget de l'OCDE, *États financiers de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique au 31 décembre 2015*, BC(2016)20, OCDE, juin 2016, à la p.7, en ligne : [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=BC\(2016\)20&docLanguage=fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=BC(2016)20&docLanguage=fr) (dernière vérification le 22 juin 2019).

gouvernements mettent en œuvre les recommandations »<sup>837</sup>. L'OCDE est une zone de première importance en matière de gestion des déchets. D'ailleurs, chaque année, ses pays membres produisent cumulativement plus de 4 milliards de tonnes de déchets<sup>838</sup>. Cette institution est proactive dans l'aide qu'elle apporte à ses membres. « Elle ne formule pas seulement des recommandations à l'intention des pouvoirs publics, mais aussi des recommandations pratiques à l'intention des installations de traitement des déchets afin que celles-ci mettent en œuvre un système de management environnemental ; réalisent des audits des performances de l'installation en matière d'environnement, de santé et de sécurité ; appliquent un programme de mesure et de relevés des émissions et des déchets produits ; garantissent l'hygiène et la sécurité au travail, etc. »<sup>839</sup>.

L'OCDE, contrairement au *Ban Amendment* de Bâle, n'interdit pas l'importation des déchets dangereux dans sa zone, mais réglemente fortement les échanges<sup>840</sup>. Elle vient aussi en appui de sa législation en fournissant aux exploitants, un manuel qui les guide dans l'application de sa Décision sur les échanges de déchets<sup>841</sup> et en constituant une base de données par pays accessible sur le net<sup>842</sup>. Elle a également élargi la responsabilité des producteurs. Dans ce contexte, « les fabricants et les importateurs assument une part importante de la responsabilité à l'égard des incidences environnementales de leurs produits pendant leur cycle de vie complet, c'est-à-dire en amont les effets associés au choix des matières entrant dans leur fabrication, ensuite ceux des

---

<sup>837</sup> OCDE, « Modes d'action », 2016, à la p. 1, en ligne : <<http://www.oecd.org/fr/apropos/modesdaction/>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>838</sup> OCDE, *Activités de L'OCDE sur la gestion durable des matières et des déchets*, OCDE février 2013, à la p. 1, en ligne, <<http://www.oecd.org/fr/env/dechets/Flyer%20FR.pdf>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>839</sup> *Ibid.*, aux pp. 1-2

<sup>840</sup> Il est tout à fait logique que les pays de l'OCDE procèdent à des échanges de déchets, car ils disposent de la technologie nécessaire et des centres de traitement adaptés pour la valorisation des déchets dangereux. Le problème qui se pose et qui, indiscutablement génère un trafic illicite vers les PED, c'est le coût élevé de traitement. La réaction africaine d'interdire les déchets dangereux provient de l'absence des infrastructures adaptées de traitement et de l'expertise recommandée.

<sup>841</sup> OCDE, *Manuel d'application pour le contrôle des mouvements transfrontières de déchets recyclables*, OCDE 2009, en ligne : <<https://www.oecd.org/fr/env/dechets/44583097.pdf>> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>842</sup> La base de données est accessible sous le lien : <http://www2.oecd.org/waste/>

procédés de production eux-mêmes, et en aval les impacts de leur utilisation et élimination »<sup>843</sup>. Ce sont là autant d'actions qui rendent sécuritaire, la circulation des déchets dans la zone OCDE.

## **B- Les particularités des modèles scandinaves et canadien**

Il existe de nombreux modèles de gestion de l'environnement intéressants. Sans avoir pour objectif de les recenser tous, ni de faire une étude détaillée de chacun d'eux, nous allons tout de même revenir sur trois d'entre eux. Il est de notoriété publique que les pays scandinaves ont des systèmes de gestion de l'environnement forts. Nous allons également associer à cette excellence, le système canadien, car, soit dit en passant, ce n'est pas un hasard si le Canada a été choisi pour abriter le Fonds multilatéral qui, comme on le sait bien, est un trophée en droit international de l'environnement grâce à son bon fonctionnement. Nous allons donc tour à tour parcourir les grandes lignes de la gestion environnementale en Suède, en Norvège et au Canada. Notre objectif est de trouver des astuces qui pourraient servir de source d'inspiration sur le plan international, même si, comme nous le savons tous, le droit interne est très différent du droit international. Dans cette présentation succincte, nous allons essentiellement nous appuyer sur les quelques rares études que l'OCDE a publiées sur chacun des modèles.

### **1- Le modèle suédois**

La Suède dispose d'un excellent modèle, mondialement reconnu en matière de gestion des produits chimiques. En 2014, année à laquelle est paru le dernier rapport de l'OCDE concernant ce pays, ce dernier confirmait que « la Suède est toujours l'un des pays pionniers en matière de politique d'environnement, domaine dans lequel elle a conçu et met en œuvre des démarches qui seront intéressantes pour d'autres pays »<sup>844</sup>. La question se pose donc d'elle-même, qu'est ce qui fait la particularité du système de gestion de l'environnement dans ce pays? Que nous enseigne ce modèle en ce qui concerne la gestion des produits chimiques et des déchets ?

---

<sup>843</sup> OCDE, *Activités de L'OCDE sur la gestion durable des matières et des déchets*, supra note 838 à la p 3.

<sup>844</sup> OECD, *Examens environnementaux de l'OCDE : Suède 2014*, OECD Publishing, 2015, à la p. 3.

Un certain nombre d'éléments et un contexte caractérisé par un très faible taux des inégalités sociales, une culture de taxation pour financer la protection de l'environnement sont certainement des atouts qui permettent à ce pays de se hisser au rang des modèles dans le monde. Il y a également la recherche sans cesse croissante de technologies innovantes dans le domaine de la protection environnementale ainsi que le développement avec la participation des pays voisins de toute une panoplie d'instruments économiques, entre autres, les taxes de redevance sur les émissions, les taxes sur les polluants, à l'instar des pesticides, les droits de passage en matière de transport maritime, les subventions octroyées aux fins d'impulsion de l'innovation des technologies vertes, etc<sup>845</sup>. La taxe sur les sociétés par exemple, avait été conçue très tôt comme une double taxe qui s'applique sur les bénéficiaires de la société et sur ceux de ses actionnaires séparément. La Suède fait la part belle de l'utilisation d'une large gamme d'instruments économiques dans plusieurs domaines avec pour objectif final « l'intégration des préoccupations environnementales dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'agriculture »<sup>846</sup>. C'est dans ce sens qu'une réforme fiscale verte avait été initiée.

La révolution environnementale suédoise a véritablement pris son envol dans les années 1965-1968 grâce à des événements majeurs tels : la multiplication des projets de loi déposés au Parlement, la montée fulgurante de l'intérêt de la recherche sur des questions écologiques, l'appel des partis politiques vers une réglementation plus rigoureuse en matière de protection de l'environnement d'une part et de gestion des produits chimiques dangereux d'autre part. C'est ainsi que progressivement s'est construite une pratique globale basée sur les principes de précaution et de substitution chaque fois qu'une solution moins dangereuse existe. La Suède est résolument tournée vers la recherche de l'équilibre environnemental depuis quelques générations déjà. Il n'est donc pas surprenant que plus récemment, ce soit une jeune suédoise, Greta Thunberg<sup>847</sup> qui devienne le nouveau visage de la conscientisation écologique moderne, éveillant du même coup la conscience de la jeunesse mondiale sur cette cause<sup>848</sup>.

---

<sup>845</sup> OECD, *Études économiques de l'OCDE : Suède 2001*, OECD Publishing, 2001, à la p. 151.

<sup>846</sup> OECD, *Examens environnementaux de l'OCDE : Suède 2004*, OECD Publishing, 2004, à la p. 23.

<sup>847</sup> Dalibor Frioux, « Climat : de l'enfant roi aux enfants juges » (2019) Juillet-Août:7 *Etudes* 29-40, à la p. 36.

<sup>848</sup> Edwin Zaccai, *Deux degrés*, Presses de Sciences Po, 2019, à la p. 50.

Toutefois, comme la plupart des pays, la Suède connaît aussi son lot de difficultés qui proviennent soit de la gestion interne, soit alors de la nécessaire et non évidente coordination avec les autres pays européens. De plus, « les différents niveaux d'administration ne définissent pas toujours de façon homogène ou cohérente les objectifs environnementaux visés. Des instruments moins coûteux pourraient être utilisés »<sup>849</sup>. La Suède doit collaborer avec les huit autres riverains de la mer Baltique pour ensemble définir et mettre en application une politique de protection de cette ressource commune.

Il est vrai que les prouesses de la Suède se reflètent dans plusieurs domaines, nous allons nous concentrer uniquement sur les domaines qui ont un lien avec la gestion des produits chimiques et les déchets pour voir s'il n'y a pas là matière à copier pour l'amélioration du système international. Ce qui transparait globalement du modèle suédois, c'est « l'approche sectorielle et le recours aux instruments économiques »<sup>850</sup>. C'est-à-dire que les objectifs globaux sont fixés. Ensuite, chaque secteur d'activité se voit fixer des objectifs de réductions plus spécifiques. L'avantage avec ce système réside effectivement dans la détermination des cibles de réduction par branche d'activité, car comme nous l'avons vu avec le *Protocole de Montréal*, la méthode par objectif produit plus de résultats que des politiques globales simplement. Par contre le principal bémol de cette méthode vient du fait qu'« elle peut présenter des inconvénients notables quant à l'équilibre des politiques d'environnement, lorsque plusieurs secteurs produisent le même type d'atteinte à l'environnement, car il est alors plus difficile de veiller à ce que les coûts marginaux d'épuration soient répartis entre tous les agents économiques »<sup>851</sup>. Cette limite tient donc à une question d'équité dans la répartition des coûts d'épuration entre plusieurs agents économiques produisant le même type de pollution.

Toujours au chapitre des produits chimiques, il est également intéressant de souligner que « la Suède a adopté le principe de la politique intégrée de produits, qui tend à favoriser la prise en compte du cycle de vie : i) en invitant tous les acteurs intéressés à appliquer, à associer et à rendre plus efficaces des instruments tels que les SME [système de management

---

<sup>849</sup> OECD, *Examens environnementaux de l'OCDE : Suède 2014*, supra note 844, à la p. 3.

<sup>850</sup> OECD, *Études économiques de l'OCDE : Suède 2001*, supra note 845, à la p. 149.

<sup>851</sup> *Ibid.*



environnemental], l'éco-étiquetage et l'écolabellisation, l'écoconception, les achats publics écologiques, ainsi que la responsabilité des producteurs concernant la reprise et le recyclage; et ii) en complétant et en accompagnant d'autres stratégies, axées notamment sur le climat et les produits chimiques »<sup>852</sup>.

En 2013, le gouvernement suédois a produit une nouvelle loi qui a la particularité de favoriser un environnement exempt de toute toxicité. Elle élabore un cheminement en huit étapes qui concernent entre autres : « l'identification des « substances particulièrement dangereuses », l'acquisition de « la connaissance des caractéristiques sanitaires et environnementales des substances chimiques », l'accès et la connaissance des « informations sur les substances dangereuses présentes dans les produits », la mise en œuvre des politiques européennes concernant la gestion de ces produits, leur contrôle au sein de l'Union européenne, l'établissement des « cycles écologiques exempts de toxicité et économes en ressources », et aussi « la réduction de l'exposition des enfants aux produits chimiques dangereux » et enfin « la prise en compte d'une plus large palette d'aspects environnementaux dans la législation visant les produits pharmaceutiques au sein de l'UE et au niveau mondial »<sup>853</sup>.

Toutefois, bien que des politiques sectorielles rigoureuses existent, il y a quand même des assouplissements par des régimes spéciaux pour les grosses entreprises consommatrices d'énergie qui doivent faire face à la concurrence externe. Le raisonnement qui justifie cette pratique est le suivant : « tout effort unilatéral d'internalisation des coûts environnementaux pénaliserait les exportateurs et favoriserait les importations en provenance de pays dont les producteurs seraient moins rigoureux que les producteurs nationaux, ce qui défavoriserait ces derniers et entraînerait en fait une augmentation des atteintes mondiales à l'environnement en transférant la production vers des entreprises et des pays dont les normes environnementales sont moins rigoureuses »<sup>854</sup>. Cette pratique fait ressortir de façon assez évidente qu'il faut une généralisation des normes de réduction par secteur à échelle mondiale pour se départir du protectionnisme interne à chaque État. C'est aussi une plaidoirie indirecte en faveur de la

---

<sup>852</sup> OECD, *Examens environnementaux de l'OCDE : Suède 2004*, supra note 846, à la p. 58.

<sup>853</sup> OECD, *Examens environnementaux de l'OCDE : Suède 2014*, supra note 844, à la p. 50.

<sup>854</sup> *Ibid.*, à la p. 150.

fixation des cibles de réduction, si possible par secteur, pour viser plus d'efficacité dans le régime.

En ce qui concerne les produits chimiques et les déchets dangereux, la Suède applique son Code de l'environnement qu'elle avait adopté le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Il présente la particularité de venir unifier une quinzaine de dispositions législatives distinctes. Par ailleurs, le code est venu répondre de façon tout à fait innovante à trois besoins essentiels : « mettre davantage l'accent sur la gestion en fonction d'objectifs et de résultats, assurer un régime plus cohérent et intégré pour l'ensemble de l'environnement, et intégrer des instruments plus récents, tels que l'éco-étiquetage et les systèmes de gestion de l'environnement, dans la législation environnementale »<sup>855</sup>. Ce pays a une longue histoire d'intérêt et de recherche de gestion des produits chimiques. Depuis les années 60 où elle avait compris que les problèmes d'acidification des cours d'eau appelaient forcément une solution internationale, elle n'a cessé d'œuvrer dans ce sens, la preuve en ait qu'elle a accueilli la première Conférence internationale de l'environnement à Stockholm en 1972. C'est d'ailleurs dans la même ville que l'on a adopté le 22 mai 2001 la *Convention de Stockholm* sur les polluants organiques persistants.

## **2- Le modèle norvégien**

Tout comme la Suède, la Norvège est également un excellent exemple en matière de gestion de l'environnement. L'activité économique de la Norvège se caractérise essentiellement par sa dépendance aux ressources naturelles, dont le pétrole. En effet, la Norvège est connue pour sa très forte consommation d'électricité par habitant qui est d'ailleurs l'une des plus élevées au monde. Subissant elle-même la pollution venue d'autres pays, du fait de sa position géographique, ce pays a fixé ses objectifs de protection de l'environnement vers les axes suivants : « la biodiversité, l'eutrophisation et la pollution par les hydrocarbures, les déchets et le recyclage, le changement climatique, les loisirs de plein air, le patrimoine culturel, les produits

---

<sup>855</sup> *Ibid.*, à la p 151.

chimiques dangereux, la coopération internationale et la protection de l'environnement dans les régions polaires »<sup>856</sup>.

La protection de l'environnement a également commencé en Norvège par un renforcement du cadre législatif interne et une intégration des normes européennes dont elle fait partie. Cet arsenal juridique s'est construit autour de quatre axes déterminants, à savoir, « l'utilisation des instruments économiques (...), avec notamment l'introduction en 1991 de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, dont le champ d'application a été étendu à la fin des années 1990, et l'instauration de taxes sur l'élimination finale des déchets, de redevances de recyclage sur les produits électriques et électroniques, et de taxes sur les produits chimiques nocifs pour l'environnement et la santé »<sup>857</sup>. Si le premier axe fut consacré au renforcement de mesures économiques, le deuxième en revanche s'était évertué à réviser « les réglementations relatives aux études d'impact » dans le but d'élargir l'assiette et couvrir ainsi des domaines pertinents qui y échappaient jusque-là<sup>858</sup>. Le troisième axe avait concerné « l'aménagement du territoire » dans le but de « mieux protéger les zones d'intérêt écologique et culturel, et pour faciliter la gestion des transports »<sup>859</sup>. Enfin, le quatrième axe s'était intéressé à l'« écologisation des administrations publiques » notamment « les achats publics écologiques, les économies d'énergie et la gestion des déchets dans dix administrations publiques »<sup>860</sup>.

Une fois que l'ex-Première ministre norvégienne *Gro Harlem Brundtland* était devenue la directrice de la Commission mondiale de l'environnement et du développement, la Norvège avait pris un sérieux pas vers le développement durable. Rappelons que c'est elle qui avait dirigé la commission qui porte son nom et dont le rapport retentissant continue de nos jours à être

---

<sup>856</sup> OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE: Norvège 2011*, OECD Publishing, 2011, à la p. 19.

<sup>857</sup> *Ibid.*, à la p. 20.

<sup>858</sup> *Ibid.*

<sup>859</sup> *Ibid.*

<sup>860</sup> *Ibid.*

considéré comme la Bible des recommandations à mettre en pratique pour atteindre le développement durable et éviter une catastrophe écologique<sup>861</sup>.

Les grandes avancées sur le plan de la réglementation ont certainement été le *White Paper 13* (1992-1993) qui a suivi la Conférence de Rio et qui insistait sur la nécessité d'établir un plan d'action national. Il y a aussi eu le *White Paper 58* (1996-1997) intitulé « Environmental Policy for Sustainable Development » que certains observateurs ont trouvé moins ambitieux et qui fut remplacé en 2003 par le *National Agenda 21* qui affichait des ambitions plus larges<sup>862</sup>.

Sur un plan beaucoup plus sectoriel, chaque ministère devrait préparer son plan d'action sectoriel (*Sectoral Environmental Action Plan*) dans lequel il définit ses priorités, ses défis et la méthode choisie pour atteindre ses objectifs. Ces mesures sont assorties de la rédaction d'un rapport sur les avancées accomplies vers la fin de chaque année.

Malgré ces avancées sur le plan des normes environnementales, les analystes internes eux-mêmes trouvent quand même que « The major conclusion of the analysis is that the Norwegian SD [Sustainable Development] profile is 'long on promise' and 'short on delivery', and that one major reason for this is the influence of a booming petroleum economy on distributional politics »<sup>863</sup>. Malgré cette limite, le modèle norvégien reste envié partout dans le monde.

L'autre aspect et non des moindres qu'il convient de soulever est la participation de la Norvège et de la Suède dans l'initiation du projet de convention sur le mercure. En effet, ces deux pays ont été des moteurs en termes de sensibilisation et ont été d'un grand apport pour inciter à

---

<sup>861</sup> C'est en 2002 que la Norvège avait adopté sa Stratégie nationale du développement durable suivie en 2003 par le Plan d'action national pour le développement durable. Ce pays a connu d'importantes réformes. Depuis la publication du Rapport Brundtland et surtout l'adoption de l'*Agenda 21* en 1992, la Norvège a entrepris des réformes majeures, notamment le *Environment and Development: Norway's Follow-Up of the World Commission's Report (White Paper 46 (1988-1989))*. Ce document est présenté par certains comme le point de départ de la stratégie norvégienne pour le développement durable et le texte « le plus ambitieux » vers le développement durable. Il propose une politique d'intégration sectorielle englobant tous les ministères. L'action environnementale est comprise dans sa globalité et appelle la participation de tous les secteurs liés à l'environnement comme le ministère de l'Environnement ou alors ceux qui sont plus éloignés à l'instar du ministère de la Culture et le ministère de l'Éducation.

<sup>862</sup> William M. Lafferty, Jørgen Knudsen et Olav Mosvold Larsen, « Pursuing sustainable development in Norway: the challenge of living up to Brundtland at home » (2007) 17:3 *European Environment* 177-188, à la p. 179.

<sup>863</sup> *Ibid.*

l'adoption d'un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure. D'ailleurs, il n'est pas du tout étonnant que la première réunion du Comité de négociation pour un instrument juridiquement contraignant sur le mercure se soit tenue à Stockholm en Suède conjointement avec Tokyo (Japon). L'expérience suédoise et norvégienne pourrait donc être une grande source d'inspiration pour la construction du système international et aussi pour chacun des pays qui entrevoit construire son propre système interne. À côté de ces deux modèles, il faut toutefois ajouter l'exemple du Canada qui est tout aussi intéressant par sa nature et son fonctionnement.

### **3- L'expérience canadienne**

En matière de gestion des produits chimiques et des déchets, l'on passerait à côté d'une mine d'expérience si on éludait le système canadien. D'ailleurs, à ce propos, le dernier numéro de l'OCDE portant sur le Canada soulignait cette spécificité en affirmant que « le Canada est l'un des premiers pays à avoir systématiquement commencé à gérer les risques posés par les produits chimiques existants »<sup>864</sup>.

Le système canadien se caractérise avant tout par une inclusion de tous les paliers de gouvernement dans la lutte contre les substances chimiques, qu'il s'agisse du gouvernement fédéral, provincial ou municipal. Tel qu'expliqué assez clairement dans sa vitrine internet, « le gouvernement du Canada adopte des règlements et élabore des lignes directrices et des objectifs qui s'appliquent dans tout le pays. Il fait également figure de leader en matière de recherche scientifique sur la santé humaine et les enjeux écologiques, puis il passe des ententes avec d'autres pays pour s'assurer que ses propres lois confèrent une protection équivalente ou supérieure à celles de ces autres pays »<sup>865</sup>.

Au niveau fédéral, le gouvernement a adopté plus d'une vingtaine de lois impliquant directement le domaine des produits chimiques. Ces lois touchent les trois domaines suivants : les produits;

---

<sup>864</sup> OECD, *Examens environnementaux de l'OCDE : Canada 2017*, OECD Publishing, 2017, à la p. 82.

<sup>865</sup> Santé Canada, « L'approche du Canada sur les substances chimiques » (27 décembre 2013), à la p. 1, en ligne : Aem <<https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/substances-chimiques/approche-canada.html>> (consulté le 7 mai 2019).

les émissions et affluents; la Protection des habitats, l'utilisation du sol et la gestion des ressources naturelles. À titre purement illustratif et non exhaustif, voici quelques exemples de lois par domaine. En ce qui concerne les produits, il y a la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (L.C. 1999, ch. 33), la *Loi sur les produits antiparasitaires* (L.C. 2002, ch. 28), la *Loi sur les aliments et drogues* (L.R.C. (1985), ch. F-27), la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* (L.C. 1992, ch. 34), la *Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation* (L.C. 2010, ch. 21), etc.

En ce qui concerne le domaine des émissions et affluents, il y a eu l'adoption de la *Loi sur les pêches* (L.R.C. (1985) ch. F-14), la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (L.C. 2012, ch. 19), la *Loi sur les Indiens* (L.R.C. (1985), ch. I-5), la *Loi sur les ressources en eau du Canada* (L.R.C (1985), ch. C-11), la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (L.R.C. (1985), ch. A-12), etc. Dans le domaine de la protection des habitats et de l'utilisation des sols, il y a la *Loi sur les espèces en péril* (L.C. 2002, ch. 29), la *Loi sur les pêches* (L.R.C. (1985), ch. F-14), la *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial* (L.C. 1992, ch. 52), la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (L.C. 1992, ch. 52), la *Loi sur les ressources en eau du Canada* (L.R.C. (1985), ch. C-11), la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* (L.R.C. (1985), ch. I-20), etc.

Au delà de l'aspect juridique, notons que le Canada a adopté depuis 2006, son Plan de gestion des produits chimiques (PGPC) qui vise essentiellement la réduction des effets néfastes possibles des produits chimiques sur la population. Il est assorti de rapports périodiques montrant l'évolution canadienne de la lutte contre les produits chimiques. Tous ces exemples montrent que le Canada dispose d'un véritable arsenal normatif lui permettant de faire preuve de leadership en ce qui concerne la gestion interne des produits chimiques et des déchets dangereux.

En ce qui concerne les résultats concrets de leur mise en œuvre et du financement, le PGPC prévoit un rapport d'étape périodique qui informe sur l'évolution et les réalisations accomplies. De décembre 2013 à mars 2019, ce sont 11 rapports d'étapes qui ont été produits au total. Selon la dernière édition datant de 2018, le gouvernement du Canada avait traité 3621 produits

chimiques sur un total de 4300 susceptible d'être traité d'ici 2021. Ce rapport indique que 456 de ces produits sont nocifs pour la santé et que le Gouvernement a entre autres mis en œuvre 90 mesures pour la protection de la santé et de l'environnement, parmi lesquelles l'organisation des ateliers d'échange d'information avec les intervenants<sup>866</sup>. De même, d'après ce rapport, « en 2017, 7 001 installations au Canada ont déclaré des rejets, des éliminations et des transferts de polluants à l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) pour 322 substances »<sup>867</sup>.

## Conclusion du chapitre 4

En définitive, nous pouvons sans aucune ambiguïté affirmer que le foisonnement international des normes a engendré des conflits entre les règles et même entre des systèmes relativement à leur mise en œuvre. S'il est certain que la multiplication des normes qui a accompagné le développement du droit international de l'environnement a dans une large mesure servi à le consolider, il est tout aussi indéniable qu'il a apporté des problèmes d'un genre nouveau par rapport à l'application des toutes ces normes. Les solutions trouvées ne sont pas d'égale valeur quant à leur applicabilité. La solution basée sur la création de l'organisation mondiale de l'environnement, qui propose de regrouper les questions environnementales autour de structures globales décentralisées, présente certes l'avantage de la diminution des lourdeurs administratives, mais en bout de compte s'avère moins appropriée quant à son fonctionnement, parce que ne cadrant pas avec la réalité.

L'idée des synergies quant à elle, repose sur le principe d'un rapprochement programmatique des conventions d'un même secteur, afin d'assurer une meilleure circulation de l'information et une meilleure coordination des grands axes de gestion. La technique vise à réduire le morcellement de la réglementation dans ce domaine. Cette méthode présente certainement l'avantage de mieux resserrer les filets de la lutte contre le trafic illicite des substances

---

<sup>866</sup> Gouvernement du Canada, *Plan de gestion des produits chimiques-Rapport d'étape*, Automne 2018, à la p. 2, en ligne : <[https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/pded/chemicals-management-plan-\(cmp\)-progress-report/Rapport-d%27%C3%A9tape-du-plan-de-gestion-des-produits-chimiques,-num%C3%A9ro-11,-automne-2018.pdf](https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/pded/chemicals-management-plan-(cmp)-progress-report/Rapport-d%27%C3%A9tape-du-plan-de-gestion-des-produits-chimiques,-num%C3%A9ro-11,-automne-2018.pdf)>. (consulté le 13 mai 2019).

<sup>867</sup> *Ibid* à la p 5.

chimiques, car la technique couramment utilisée par les trafiquants est de passer entre les mailles de la législation et de l'administration séparées de chaque convention. C'est aussi un cadre permettant de facilement fédérer tous les autres intervenants du même secteur environnemental. En matière de lutte contre le trafic illicite, que ce soit dans le domaine des substances psychotropes ou dans celui de toutes les autres substances chimiques, le maître mot a toujours reposé sur la coopération<sup>868</sup>. Doit-on en conclure que les synergies sont en réalité une juxtaposition des conventions et un arrimage des programmes et des calendriers? Certainement! Cette façon de fonctionner a sans doute des avantages sur le plan financier. Par exemple, au lieu d'organiser trois réunions séparées des CdP de chaque convention, la réunion conjointe réduit les coûts organisationnels, ce qui fait des économies d'échelles.

Toutefois, une chose est de proposer des améliorations, une autre est de les mettre effectivement en application. Les choses semblent toutefois prendre la bonne direction en matière de coopération. Les conventions tendent de plus en plus à établir des partenariats avec les entreprises privées, et à attirer des investisseurs publics.

Toutefois, les synergies, pour être totalement bénéfiques, sont appelées à se développer. Tout au long de cette partie, nous nous sommes attardés sur leurs apports concrets. Nous avons aussi démontré qu'il y a des limites, car le système n'a pas été bénéfique pour tous ni à tous les niveaux. À la lecture des rapports de la réunion de 2019, on s'aperçoit tout de même que les choses ont continué d'évoluer. À titre d'exemple, nous pourrions mentionner l'élaboration du budget conjoint. Cette approche ayant pour but de « faire en sorte que le débat sur les questions budgétaires porte sur les trois conventions et de faciliter la détermination des activités des

---

<sup>868</sup> International Narcotics Control Board (INCB), *Precursors and chemicals frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances 2014*, E/INCB/2014/4, Édition 2014, New York, United Nations, 2015, à la p. 4; Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), *Précurseurs et produits chimiques fréquemment utilisés dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes 2015*, E/INCB/2015/4, Nations Unies, 2016, à la p. 31.



programmes de travail qui se complètent et se rapportent à l'application d'au moins deux des trois conventions »<sup>869</sup>.

Bien plus, dans le souci de voir comment certains pays réussissent leurs programmes de gestion des produits chimiques nous avons sommairement étudié les exemples de la Suède, la Norvège et le Canada et aussi le contexte global de l'OCDE. Il en ressort essentiellement trois grands piliers. Tous ont renforcé leur cadre réglementaire. Ils ont trouvé la formule permettant d'inclure tous les acteurs concernés par ce secteur. Enfin, ils ont garanti le financement en adoptant des mesures fiscales efficaces pour le cas des pays mentionnés, et des grilles de contribution solides dans le cadre de l'OCDE, notamment les contributions statutaires et les contributions volontaires.

Ces exemples sont d'autant plus importants qu'ils sauraient inspirer tant les PED que les acteurs de la gestion internationale des produits chimiques et des déchets dangereux dans une perspective de gestion écologiquement rationnelle avec le plus de bénéfices possibles sur la protection de la santé humaine et de l'environnement.

---

<sup>869</sup> UNEP/FAO, *Programme de travail et budgets pour l'exercice 2020-2021: proposition conjointe, y compris les activités communes*, UNEP/CHW.14/25; UNEP/FAO/RC/COP.9/21; UNEP/POPS/COP.9/28, 13 novembre 2018, à la p. 2, en ligne : <http://www.brsmeas.org/2019COPs/MeetingDocuments/tabid/7832/ctl/Download/mid/21391/language/en-US/Default.aspx?id=261&ObjID=20925> (consulté le 28 juin 2019).

## Conclusion générale

La présente recherche nous aura plongés au cœur du système de réglementation internationale dans le domaine des produits chimiques et des déchets dangereux. C'est un domaine qui s'est bâti progressivement au gré de l'entrée en vigueur des quatre instruments juridiques principaux qui le composent. À ces derniers, il convient également d'associer la construction d'un droit international mou (Soft Law) à travers notamment les Déclarations et les conclusions issues des différentes réunions internationales dans ce secteur. Nous faisons évidemment référence aux conférences internationales qui ont commencé en 1972 et dont la dernière s'est déroulée récemment en 2012. Elles avaient pour sujet principal le concept de développement durable et étaient prévues pour faire le point tous les dix ans. La plus retentissante avait évidemment été celle de Rio de Janeiro en 1992, notamment avec son *Agenda 21* qui, d'après certains auteurs, « doit se prolonger bien avant dans le XXIème siècle et dont la réalisation sera réexaminée et ajustée périodiquement »<sup>870</sup>. Elle est encore considérée à nos jours comme le véritable départ du droit international de l'environnement, et partant de la recherche d'un système international de gestion des produits chimiques et des déchets dangereux.

Si la réglementation a été au cœur de notre sujet, les questions de financement et de la mise en œuvre l'ont été également, car ces deux aspects sont en réalité les deux versants d'une même difficulté. C'est la raison pour laquelle nous avons axé notre recherche sur les tentatives de restructuration du droit international de l'environnement relatif aux substances chimiques tout en cherchant à savoir si ces dernières sont de nature à garantir un meilleur financement des PED dans la recherche d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets et produits chimiques.

---

<sup>870</sup> Alexandre C. Kiss, *Droit International de L'environnement, Droit Humanitaire International, Droit International Privé*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, à la p. 4.

Dans notre première partie, nous nous sommes évertués à présenter l'évolution historique de la structure juridique progressivement mise en place au gré des ratifications des conventions environnementales qui la composent. Dans ce sens, nous avons analysé les dispositifs des *Conventions de Bâle, de Stockholm, de Rotterdam et de Minamata*. Notre examen s'est fait en plaçant la question de financement au cœur de la structure juridique. De ce fait, nous avons très tôt constaté qu'elle minait la mise en œuvre effective de ces Conventions. C'est la raison pour laquelle la problématique portait sur la recherche des causes profondes de cette inefficacité.

Dans ce sens, nous avons cherché les sources du problème. Tout en présentant les instruments juridiques l'un après l'autre, nous avons également identifié la question latente relative à la responsabilité de la dégradation environnementale. Les PED soutiennent que cette responsabilité incombe sans conteste aux pays riches en raison notamment du modèle de développement que ces derniers avaient utilisé. Ils insistent sur le fait que leur industrialisation s'est faite essentiellement sans tenir compte des impacts environnementaux. Les PED en déduisent une obligation de financement envers eux, car disent-ils, non seulement ils doivent vivre avec les conséquences des dysfonctionnements environnementaux engendrés par les activités industrielles massives qui y ont lieu, mais également cet état de fait les contraints à assujettir leur propre développement économique à la protection de l'environnement. Cette recherche de développement durable entraîne des coûts supplémentaires que les PED ne peuvent pas supporter tout seuls, d'où la nécessité d'un compromis sur le financement environnemental.

Dans ce long et houleux débat, les PED insistent sur le fait que l'obligation de financement pèserait sur les épaules des pays industrialisés. En face, les pays riches argumentent sur le fait qu'ils n'ont aucune obligation à financer. Tout ce débat tourne autour de la responsabilité commune, mais différenciée, telle qu'énoncée par le Principe 7 de la Déclaration de Rio<sup>871</sup>. Ce tiraillement sur les implications du principe conditionne largement l'action des uns et des autres sur la question du financement. Une obligation d'apporter des financements basée sur un sentiment de culpabilité né de ses actions passées est un fondement que les pays développés rejettent farouchement. De l'autre côté, il y a le risque que les PED économisent leurs efforts

---

<sup>871</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, supra note 5, au Principe 7.

tout en assujettissant la protection de l'environnement au financement requis des pays riches. Dans tous ces cas, c'est la santé humaine et l'environnement qui en pâtiraient largement. C'est pour cela qu'il est de bon ton que le PRCMD soit recentré autour de l'amélioration de la coopération entre les deux parties.

Nous avons également discuté des tentatives de restructuration du droit de l'environnement relatif aux produits chimiques. Les propositions faites concernent essentiellement les synergies. Nous avons donc présenté leur évolution graduelle et constante à travers les conventions sur les produits chimiques et les déchets. Nous sommes également allés vérifier s'il y avait eu une certaine évolution de la *soft Law* en la matière depuis la Conférence de Rio de 1992. Pour cela, nous nous sommes tournés vers les Conférences des Nations Unies sur le développement durable, notamment le sommet de Johannesburg de 2002 ainsi que le Sommet de la Terre de 2012 organisé à nouveau à Rio de Janeiro (Rio+20).

Dans la deuxième partie, nous avons méthodiquement analysé les mécanismes de financement tels qu'ils sont intégrés dans les instruments juridiques de protection de l'environnement. Il nous a donc été accordé la possibilité de plonger au cœur des mécanismes tels que le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds multilatéral qui ont des modes de fonctionnement et une efficacité sommes toutes différents. Étant donné que le Fonds multilatéral s'est montré particulièrement efficace dans le cadre du Protocole de Montréal, la question s'est davantage posée de savoir les raisons de la réticence des pays développés à l'adopter également dans le secteur des produits chimiques. Cette partie nous a également ouvert la possibilité de regarder ce qui se fait ailleurs, dans les autres secteurs du droit de l'environnement, ce qui nous a permis de présenter les autres mécanismes internationaux de financement de l'environnement et aussi les combinaisons qui ont cours pour rendre plus efficaces certains secteurs de la protection environnementale. Dans ce sens, nous sommes revenus sur le Fonds vert pour le climat.

Enfin, nous avons terminé notre examen en insistant sur les suggestions que peuvent apporter les synergies et les autres modèles internationaux et internes de gestion des questions de financement environnemental. Ces propositions sont utiles tant pour contrer le problème de la fragmentation des règles en droit international que pour servir de source d'inspiration pour les

États en développement à la recherche de modèles dans le but d'établir leur propre système interne de gestion des produits chimiques et des déchets.

À l'introduction de la présente recherche, nous avons émis une hypothèse de recherche. En guise de rappel, elle consistait à vérifier que la structure juridique mise en place ainsi que les mécanismes de financement choisis avaient des répercussions sérieuses sur l'efficacité de la mise en application des Conventions régissant le secteur des produits chimiques et des déchets, notamment l'aide financière accordée aux PED. Au vu des interprétations divergentes du PRCMD et des résultats que donne le fonctionnement actuel du régime, nous pouvons affirmer que cette hypothèse de départ est largement vérifiée.

Toutefois, la situation n'est pas restée statique. La mise en place progressive des synergies traduit tout de même une certaine volonté d'amélioration du système. Cette innovation traduit un désir d'agir et surtout un certain degré de volonté politique. C'est une initiative qui souligne en soi la manifestation d'une reconnaissance tacite de la nécessité d'aller dans le sens d'une coopération internationale pour régir efficacement les substances chimiques, car « à l'horizon 2050, le scénario de référence des Perspectives de l'environnement de l'OCDE prévoit une croissance (des ventes) de la chimie mondiale de quelques 3 % annuels »<sup>872</sup>. Dans ce contexte, il est tout à fait indiqué qu'« une coopération internationale et un renforcement des capacités pour que les produits chimiques soient bien gérés »<sup>873</sup> se mettent en place. Cet effort étant devenu nécessaire « aussi bien pour les économies en transition qui voient croître leur production de produits chimiques que pour les pays en développement où progresse l'utilisation de ces produits »<sup>874</sup>.

Même si nous sommes entièrement d'accord qu'il faut améliorer le cadre des synergies et aussi aller vers la combinaison de plusieurs sources de financement, nous pensons néanmoins que la question du financement et de la mise en œuvre du régime juridique des produits chimiques doit

---

<sup>872</sup> OECD, *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050 : les conséquences de l'inaction*, supra note 502, à la p. 348.

<sup>873</sup> *Ibid.*, à la p. 349.

<sup>874</sup> *Ibid.*

être élargie. Elle doit intégrer d'autres facteurs non juridiques, mais qui jouent un rôle non négligeable dans la conjoncture qui sévit actuellement dans le secteur. Nous ne saurions raisonnablement mettre un terme à ce travail de recherche sans y faire allusion. Mais avant d'exposer brièvement ces facteurs externes, commençons par nous inscrire dans une perspective quelque peu prospective pour entrevoir l'évolution probable du régime juridique dans le secteur des produits chimiques après l'entrée en vigueur récente de la *Convention de Minamata*.

### **1- La *Convention de Minamata*, une ouverture vers un agrandissement de la structure du droit international relatif aux produits chimiques et déchets ?**

Il faut reconnaître que la réglementation internationale sur les produits chimiques n'est pas statique. Elle tend à évoluer en fonction de l'impact que certaines substances tendent à imposer comme menace nouvelle et sérieuse sur la santé humaine et l'environnement. D'ailleurs, l'adoption et l'ajout récent de la *Convention de Minamata* en est une illustration parfaite. De plus, le mercure objet de la Convention est également intéressant à considérer. À la différence des autres produits chimiques qui résultent essentiellement de la transformation par l'homme, le mercure est un métal lourd disponible à un certain pourcentage dans l'environnement. Le problème se pose quand cette proportion naturelle est dangereusement augmentée par l'action de l'homme. Tel est largement le cas quand le mercure est transformé en méthylmercure et reversé dans l'environnement. Le méthylmercure est en réalité un « composé organique du mercure plus toxique que le mercure inorganique »<sup>875</sup>. Avec la *Convention de Minamata*, ce sont les métaux lourds qui rentrent dans la plateforme juridique internationale de gestion des produits chimiques. Le mercure n'est certainement pas le seul métal lourd en circulation dans l'environnement. Il en existe bien d'autres, chacun ayant ses propres applications industrielles et posant des risques différents pour la santé. Ils sont significativement présents dans notre

---

<sup>875</sup> Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), *Analyse des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments : Guide à l'usage des autorités nationales responsables de la sécurité sanitaire des aliments*, Food & Agriculture Org, 2007 à la p. 108.

environnement. On les retrouve dans notre alimentation, dans nos médicaments, dans l'air, sous forme de particules, etc. Tout comme le mercure, « ils ont une fâcheuse tendance à s'accumuler dans l'organisme et à provoquer des maladies et/ou à accélérer le vieillissement, voire la dégénérescence »<sup>876</sup>. Ces autres métaux lourds sont, parmi les plus connus : le cadmium<sup>877</sup>, l'arsenic<sup>878</sup>, le plomb<sup>879</sup>. Mais il en existe près d'une quarantaine<sup>880</sup>. Une caractéristique les

---

<sup>876</sup> Jean-Pierre Willem, *Les dégâts des métaux lourds : Prévention et détoxification naturelle*, Guy Trédaniel, 2014, à la p. 4.

<sup>877</sup> Le cadmium (dont l'une des plus larges mines d'extraction se trouve à Flin Flon au Manitoba) est contenu dans les piles rechargeables et est aussi utilisé dans la fabrication des panneaux solaires où il sert à transformer la lumière du soleil en électricité (voir, Allan Cobb, *Cadmium*, Marshall Cavendish, 2007, aux pp. 5 et 14).

La toxicité aiguë chez l'homme, encore connue sous le nom de syndrome Itaï- Itaï, est assez rare, mais les effets les plus récurrents causent l'insuffisance rénale, l'ostéoporose (déminalisation et fragilisation des os) et l'ostéomalacie (déminalisation et déformation des os). Voir Jean-Louis Gonzalez et Jean-François Chiffolleau, *Le Cadmium : comportement d'un contaminant métallique en estuaire*, Editions Quae, 1999, à la p. 12. Il est aussi associé à des troubles gastro-intestinaux et respiratoires (emphysème pulmonaire). Voir M. Demedts, P. Vermeire et J-Cl. Yernault, *Bronchopneumopathies chroniques obstructives*, Garant, 1998, à la p. 19.

<sup>878</sup> L'arsenic est un métal lourd omniprésent dans l'environnement, mais particulièrement dans les régions volcaniques et dans les régions riches en charbon. S'il est vrai que dans le passé, on avait utilisé certains de ses composants auxquels on avait trouvé des propriétés médicamenteuses telles la « réduction de la fièvre, [la] prévention de la mort noire, [la] cicatrisation des furoncles, [le] traitement de la leucémie myélocytaire chronique et / ou la guérison du psoriasis », il n'en demeure pas moins vrai que c'est un poison redoutable connu et utilisé comme tel depuis le XIIe siècle. Voir Walter Goessler et Doris Kuehnelt, « Analytical methods for the determination of arsenic and arsenic compounds in the environment » dans *Environmental chemistry of arsenic*, Marcel Dekker, Inc, University of California Riverside, California, William T. Frankenberger, Jr, 2002, aux pp. 27-28. On lui trouve aujourd'hui ses applications industrielles dans la fabrication des puces pour les ordinateurs et les téléphones cellulaires. On l'utilise également pour faire de la fumée et des flashes dans les feux d'artifices et aussi dans la fabrication du verre. Voir Chris Cooper, *Arsenic*, Marshall Cavendish, 2007, à la p. 4.

<sup>879</sup> Le plomb est davantage connu pour son utilisation dans la fabrication des balles de fusil de chasse et également pour ses applications dans la médecine dentaire. Il est aussi apprécié pour ses capacités d'accumulation, notamment de l'électricité. Voir Christian Glaize et Sylvie Genies, *Les accumulateurs électrochimiques au plomb*, Lavoisier, 2012, à la p. 24.

De cette propriété découle donc son utilisation abondante dans l'industrie de la fabrication des piles et autres batteries. Toutefois, il peut être la source d'intoxication (encore appelée saturnisme) pour l'homme. Cela intervient notamment par « l'ingestion de poussières et d'écailles de peinture (...), la consommation d'eau de distribution ayant circulé dans des canalisations en plomb (...), certains khôls (maquillages) [contenant] du plomb » et « l'adjonction de métaldéhyde de plomb dans les carburants » avant la venue des catalyseurs. Voir Claude-Alain Roulet, *Santé et qualité de l'environnement intérieur dans les bâtiments*, PPUR presses polytechniques, 2004, à la p. 56. Cependant, le plomb représente lui aussi un danger pour la santé et l'environnement. Une fois ingéré, il est cause de multiples symptômes : « pâleur, vomissement, douleurs abdominales, ralentissement de la croissance, troubles du comportement (...) » (Voir *Ibid.*). Dans les cas d'ingestion grave, les effets peuvent aller jusqu'au coma et à la mort en passant par une « encéphalopathie, avec hypertension intracrânienne, apathie, ataxie, convulsions, incoordination, vomissement, perte de connaissance (...) » (Voir *Ibid.*).

<sup>880</sup> En dehors des métaux que nous venons de citer, il existe bien d'autres, tels : l'aluminium, l'antimoine, le baryum, le bismuth, le chrome, le cuivre, l'étain, le fer, le gallium, le germanium, l'indium, le magnésium, le

distingue tous: ils sont disponibles de façon naturelle dans l'environnement sous forme de trace. En général, ils sont très utiles pour les activités humaines. Mais leur toxicité et par voie de conséquence, leur dangerosité augmente proportionnellement à leur concentration. C'est pourquoi le droit s'est intéressé à réguler leur production et leur utilisation. La question qui se pose est donc celle de savoir si dans l'avenir l'on va assister à un élargissement de la structure juridique internationale par l'introduction de conventions portant sur les autres métaux lourds pris individuellement<sup>881</sup>. En d'autres termes, y aura-t-il une convention internationale pour chaque métal lourd?

Lors de la tenue de la 23e Session du Conseil d'administration du PNUE et du Forum ministériel mondial sur l'Environnement à Nairobi au Kenya, ce sont en premier les questions relatives à l'évaluation mondiale du mercure qui avaient occupé le devant de la scène. Toutefois, les participants s'étaient également intéressés aux autres métaux lourds. Ainsi, une évaluation mondiale sur le transport du cadmium et du plomb avait été demandée. Les gouvernements s'intéressaient vivement à savoir le mode de propagation de ces deux métaux lourds. S'il est vrai qu'à l'issue de ces discussions et de celles qui les ont succédées, les participants avaient décidé d'orienter le débat vers l'élaboration d'un instrument juridique international sur le mercure seul, il reste tout de même des questions en suspens. La première consiste à se demander pourquoi le choix avait porté sur le mercure exclusivement alors même que parmi la quarantaine

---

manganèse, le molybdène, le nickel, le niobium, l'osmium, le palladium, le platine, le rhénium, le rhodium, le ruthénium, le sélénium, le tantale, le tellure, le thallium, le titane, le tungstène, le vanadium, le zinc, le zirconium et le hafnium. Voir Jeanne Mager Stellman, *Encyclopédie de sécurité et de santé au travail*, International Labour Organization, 2000, aux pp. 63.1 à 63.52.

<sup>881</sup> Au cours de la 23<sup>e</sup> Session du Conseil d'administration du PNUE, la décision des gouvernements de se tourner vers la réglementation du mercure semblait donc se baser davantage sur les risques sanitaires et environnementaux graves que représente aujourd'hui l'exploitation de ce métal. Ce risque s'évalue en tenant compte entre autres, de la production mondiale, des émissions dans l'atmosphère et de l'incidence sur la santé humaine. Le Conseil d'administration s'était appuyé sur l'évaluation mondiale sur le mercure de 2002 pour décider d'envisager un instrument international pour le mercure. Ils avaient alors pris pour point focal la réduction du mercure émis par les usines de fabrication du chlore, les centrales électriques à charbon ainsi que le mercure utilisé pour l'extraction de l'or. Voir, PNUE, « Réglementation des métaux lourds parmi les décisions clés du Conseil d'administration du PNUE », Communiqué de presse PNUE/272, du 25 février 2005, en ligne, <https://www.un.org/press/fr/2005/PNUE272.doc.htm> (dernière vérification le 22 juin 2019).



des métaux lourds qui existent, certains sont bien plus présents dans nos activités de tous les jours. Tel est par exemple le cas du fer et de l'aluminium<sup>882</sup>.

La mise en œuvre de cette décision et l'application des directives techniques y associées, ainsi que le renforcement des « mesures de contrôle et de surveillance et le traitement du saturnisme »<sup>883</sup>, semblent suffisants comme initiatives pour éradiquer les maladies respiratoires que l'utilisation du plomb entraîne chez des populations vulnérables constituées de femmes et d'enfants. Il avait par ailleurs été décidé que le Directeur exécutif du PNUE fournirait des ressources additionnelles, estimées à 500 000 dollars US « afin de permettre de couvrir les coûts de base de l'application de la présente décision »<sup>884</sup>.

Étant donné que l'activité industrielle est en constante évolution et que de nouvelles applications sont découvertes, il ne serait pas surprenant que l'utilisation d'un certain nombre de métaux lourds en proportion de plus en plus importante engendre de graves répercussions sur la santé au point où la signature de nouvelles conventions devienne nécessaire.

---

<sup>882</sup> À l'analyse des documents issus des Conseils d'administration du PNUE, il ressort que les risques pour la santé et l'environnement et les degrés d'exposition face à chaque métal lourd ne sont pas les mêmes. Pour certains métaux lourds, les solutions ne semblent pas nécessiter d'aller jusqu'à la conclusion d'une convention internationale. Tel est par exemple le cas du plomb. Le Conseil d'administration, dans sa Décision 21/6 du 9 février 2001, portant sur l'essence au plomb, qui fut plus tard réaffirmée dans la Décision SS.VII/3 du 15 février 2002, semble circonscrire la problématique à l'utilisation du plomb dans l'essence (carburant) et dans certaines peintures. C'est la raison pour laquelle il se limite à « un appel aux gouvernements pour qu'ils éliminent l'utilisation du plomb dans l'essence et [engage] les gouvernements, les organisations internationales, le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique et la société civile à aider activement les gouvernements dans cette entreprise, notamment en mettant à disposition des informations, fournissant une assistance technique, assurant le renforcement des capacités et apportant les fonds nécessaires pour permettre aux pays en développement de prendre part activement à ce processus d'élimination » Voir, Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Compte rendu du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement sur les travaux de sa vingt-deuxième session*, Février 2003, UNEP/GC.22/11, à la p. 1, en ligne, [http://drustage.unep.org/chemicalsandwaste/sites/unep.org.chemicalsandwaste/files/publications/GC%2022\\_man dates-FR.pdf](http://drustage.unep.org/chemicalsandwaste/sites/unep.org.chemicalsandwaste/files/publications/GC%2022_man dates-FR.pdf) (dernière vérification le 22 juin 2019)

<sup>883</sup> *Ibid.*, à la p. 2.

<sup>884</sup> *Ibid.*, aux pp. 2-3.

## 2- Vers l'intégration progressive de la méthode par objectifs dans la structure juridique de gestion des produits chimiques ?

Les conventions intégrées aux synergies n'ont pas d'objectifs chiffrés. Elles comportent uniquement des obligations matérielles pour les unes et les obligations procédurales pour la *Convention de Rotterdam*<sup>885</sup>. L'expérience en droit de l'environnement démontre qu'on obtient souvent de meilleurs résultats en combinant les deux<sup>886</sup>. En droit international, les conventions qui intègrent des objectifs chiffrés de réduction et un échéancier sont souvent celles qui produisent de meilleurs résultats, comme en témoigne l'article 2 du *Protocole de Montréal*<sup>887</sup>.

Toutefois, le problème avec ce modèle précis repose fondamentalement sur l'adhésion des États les plus fortement industrialisés comme la Chine, les États-Unis et l'Union européenne. En général, tant ces pays que ceux en voie de développement perçoivent les exigences environnementales comme un frein à leur développement. C'est la raison pour laquelle en vertu des prérogatives de la souveraineté, ils décident quelquefois de ne pas ratifier. Le *Protocole de Kyoto* et l'*Accord de Paris* en sont des exemples retentissants en ce qui concerne le cas des États-Unis.

Le Protocole de Kyoto avait pour objectif d'amener les pays riches à s'acquitter de leurs engagements sur les gaz à effets de serre<sup>888</sup> « en vue de réduire le total de leurs émissions de ces gaz d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant

---

<sup>885</sup> Ad hoc joint working group on enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions (Second meeting), *Coordination for the national level*, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.2/2, 5 octobre 2007, à la p. 4, en ligne, [http://ahjwg.brsmeas.org/documents/2ndmeeting/ahjwg02\\_02.pdf](http://ahjwg.brsmeas.org/documents/2ndmeeting/ahjwg02_02.pdf) (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>886</sup> Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, Giuffrè Editore, 2009 à la p. 129.

<sup>887</sup> *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, supra note 358, à l'article 2 (alinéas A à I).

<sup>888</sup> Il s'agissait en l'occurrence du dioxyde de carbone, du méthane, du protoxyde d'azote, des gaz HFC, des PFC et du SF<sub>6</sub>.

de 2008 à 2012 »<sup>889</sup>. C'était un accord intéressant, car il intégrait le PRCMD et lui trouvait une interprétation intéressante<sup>890</sup>. Il reconnaissait que les changements climatiques résultant de l'action des pays industrialisés engendrent des « conséquences sociales, environnementales et économiques néfastes pour les pays en développement (...) »<sup>891</sup>. C'est ce qui met l'emphase sur l'urgence de mettre sur pied et de soutenir la coopération avec ces derniers par « la mise au point et l'exécution de programmes d'éducation et de formation, y compris le renforcement des capacités nationales, en particulier sur le plan humain et institutionnel, et l'échange ou le détachement de personnel chargé de former des experts en la matière », afin que les PED n'empruntent pas eux aussi le chemin de l'augmentation de leurs émissions des gaz à effets de serre<sup>892</sup>. Un objectif global de réduction de 5 % avait été fixé<sup>893</sup>.

Malheureusement, aussi prometteur et original qu'il ait été cet instrument, « la plupart des grandes économies - et les plus grands pollueurs - n'ont encore souscrit aucun engagement formel », comme le dénoncent des auteurs<sup>894</sup>. Tel est le cas des États-Unis qui ont refusé de le ratifier.

---

<sup>889</sup> *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, adopté le 11 décembre 1997, entré en vigueur le 16 février 2005, 2303 RTNU 162, 1997, aux articles 2 alinéa 1 et 3 alinéa 1

<sup>890</sup> Le Protocole admettait la responsabilité des pays riches en ce sens que leur développement industriel est à la base de l'augmentation des émissions des gaz à effets de serre, ces derniers étant, à leur tour, responsables de l'augmentation de la température globale du climat sur la planète (voir la liste des pays soumis à la réduction à l'Annexe B). Une distinction nette avait été faite entre les PED (pays non-Annexe I) et les pays développés (listés à l'Annexe I de la Convention-cadre sur le climat).

<sup>891</sup> *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, supra note 889, à l'article 3, alinéa 14.

<sup>892</sup> *Ibid.*, à l'article 10(e).

<sup>893</sup> L'objectif de réduction de 5% qui repose sur les pays industrialisés se traduit ensuite en des objectifs chiffrés pour chacun de ces pays. Ces derniers devant produire des plannings nationaux pour les atteindre. La structure de la Convention témoigne d'un fort engagement des Parties et de la volonté d'atteindre les objectifs. C'est une Convention juridiquement contraignante, ce qui signifie qu'elle dispose d'un mécanisme habilité à imposer des sanctions aux contrevenants. Ce rôle a été octroyé au Comité d'observance, mis en place en 2005. Il fonctionne avec deux organes dont l'un a pour rôle de donner des conseils par des avis (organe de facilitation) et l'autre, des sanctions en cas de non-exécution de ses obligations par un État-Partie (organe d'exécution). L'autre originalité repose sur l'instauration d'un marché international des permis d'émission, un mécanisme de développement propre et un mécanisme de mise en œuvre conjointe.

<sup>894</sup> Bernard De Flesselles, Jérôme Lambert et Arnaud Leroy, *Rapport d'information sur les négociations internationales relatives au climat*, Assemblée nationale française, 2014, à la p. 13.

Le Japon avait annoncé son intention de ne pas participer à la deuxième période d'engagement (2012-2020) tandis que le Canada avait carrément désavoué le Protocole en 2011. Les résultats de la première période ne pouvaient être que mitigés. Si « en 2010, les émissions de GES de l'Union européenne des 15 étaient de 10,6% inférieures au niveau de 1990, au lieu de 8% », les résultats généraux ne pouvaient être que nuancés avec le départ du Canada et la non-participation des États-Unis<sup>895</sup>. En plus, l'augmentation progressive des émissions des pays émergents participe à aggraver le problème. Cet exemple souligne bien le risque qu'il y a à fixer des objectifs chiffrés lors de l'élaboration des conventions environnementales.

Toutefois, ce scénario n'est pas appelé à se reproduire indéfiniment. S'il est vrai que les quatre Conventions sur les produits chimiques et les déchets n'ont pas opté pour l'introduction des objectifs chiffrés, l'on admet quand même que les conventions internationales peuvent connaître des ajustements ultérieurs, du moins dans leur mise en œuvre, par l'action des réunions de leur CdP. Un des moteurs de ce changement de cap peut reposer sur l'urgence de l'heure ou même un revirement de la volonté politique des États du fait de la pression populaire, comme c'est le cas présentement dans le domaine des changements climatiques.

### **3- Les autres obstacles non juridiques entraînant des répercussions sur la gestion internationale des produits chimiques et les déchets**

La marche des relations internationales est généralement caractérisée par l'imbrication de plusieurs facteurs de nature différente. C'est la raison pour laquelle les problèmes se complexifient lorsqu'ils deviennent internationaux. Dans ce contexte, la gestion mondiale des produits chimiques est assujettie à des influences de nature non juridique qui viennent atténuer la mise en œuvre des conventions internationales y relatives. Tout d'abord, il y a l'exercice de la prérogative de la souveraineté dont dispose chaque État. Bien qu'ayant le « droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement »

---

<sup>895</sup> Célia Gautier, « Protocole de Kyoto : bilan et perspectives », Réseau Action Climat France, 2012, à la p. 23, en ligne, <https://studylibfr.com/doc/1845030/protocole-de-kyoto---bilan-et-perspectives> (dernière vérification 22 juin 2019).

comme le reconnaît le Principe 2 de la *Déclaration de Rio*<sup>896</sup>, force est de constater que la nature et les préoccupations des États sont souvent difficilement conciliables. Nous avons abordé un aspect de cette réalité en exposant la dichotomie explicative qui existe entre les préoccupations des PED quant à leur développement et les considérations environnementales largement soutenues par les pays riches. En outre, il faut également regarder du côté de la répartition mondiale des richesses, plus exactement, sur les raisons profondes qui confinent certains pays à la pauvreté. Évidemment pour discuter pleinement de ces raisons, nous devrions sortir du cadre du droit et embrasser d'autres domaines de connaissance, ce qu'évidemment nous nous retenons de faire parce que nous nous sommes imposé le cadre positiviste. Toutefois, à la lecture des ouvrages spécialisés en la matière, il ressort assez clairement que « l'inégalité, aussi bien des niveaux de revenu que du développement économique, n'a pas diminué, et ce, malgré les interventions des gouvernements, des organisations non gouvernementales et des organismes internationaux »<sup>897</sup>. La croissance mondiale n'a jamais été aussi élevée, mais curieusement, l'argent n'a jamais autant fait défaut. Selon les observations de l'OCDE, « les économies en développement continuent à croître plus rapidement que les pays plus avancés (...). La montée en puissance de la République Populaire de Chine a donné une impulsion toute particulière à ce « basculement de la richesse », ce qui a aussi eu des retombées positives sur d'autres économies en développement capables de répondre à la demande grandissante de la Chine en produits issus de ressources naturelles et en biens intermédiaires »<sup>898</sup>. Toutefois, si le renforcement des activités génératrices de croissance est observable, l'argent qui en résulte en revanche n'est pas toujours évident à retracer. C'est toute la question des paradis fiscaux et des comptes offshores.

Selon Jacques Fontanel, un spécialiste de la question, « le PIB mondial de 2015, selon les modalités de calcul, représent[ait] entre 70 000 et 82 000 milliards de dollars courants, alors que

---

<sup>896</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, supra note 5, au Principe 2.*

<sup>897</sup> Nicola Maria Boccella et Andrea Billi, *Développement, inégalités, pauvretés*, KARTHALA Editions, 2005, à la p. 7.

<sup>898</sup> OCDE, *Perspectives du développement mondial 2014 : Accroître la productivité pour relever le défi du revenu intermédiaire*, OECD Publishing, 2015, à la p. 3.

le patrimoine réel mondial [était] estimé entre 150 000 et 250 000 milliards de dollars. Il est alors possible de constater l'influence potentielle considérable des actifs financiers, dont la gestion devient de plus en plus délicate, au regard de l'endettement inquiétant des États et des risques inhérents que la complexité croissante de leur émission non contrôlée fait peser sur l'ensemble du système économique mondial »<sup>899</sup>. C'est dans ce contexte universel marqué par la difficulté à appréhender la totalité des flux financiers que se sont développés les paradis fiscaux. Leur impact majeur consiste dans le fait qu'ils privent les États, de plus en plus endettés, des moyens financiers qui, s'ils étaient mis à leur disposition, leur permettraient certainement de fonctionner plus efficacement et d'avoir en principe une meilleure participation sur des questions de financement environnemental.

L'une des sources du problème réside par conséquent dans le fait que tant les États riches que les PED se voient en réalité privés de grandes avenues financières du fait de l'échappement des capitaux vers ces trous noirs de l'économie mondiale. Toujours selon les spécialistes, en 2011, « près de la moitié des flux financiers transitaient par des paradis fiscaux et 85 % des *hedge funds* y étaient domiciliés »<sup>900</sup>. Nous devons par conséquent reconnaître de toute évidence qu'il y a des écarts importants en ce qui concerne la répartition des richesses dans le monde<sup>901</sup>.

---

<sup>899</sup> Jacques Fontanel, *Paradis fiscaux, États « filous » : la fuite organisée des impôts vers les pays complices*, L'Harmattan, 2016, aux pp. 15-16. L'auteur évoque les causes suivantes au départ de l'évasion fiscale : l'hyper technicisation du système financier et la croissance exponentielle des flux; l'émergence d'un système économique global (« les transactions financières internationales, favorisées par la déréglementation, la désintermédiation et le décloisonnement des marchés nationaux (...), les politiques d'optimisation fiscales des entreprises multinationales »), la montée en flèche des inégalités sociales. *Ibid.*, aux pp. 16-17.

<sup>900</sup> *Ibid.*, à la p. 16. La technique des *hedge funds* ou gestion alternative est une méthode de gestion appliquée à certains fonds d'investissement encore connus sous les noms : fonds spéculatifs, fonds alternatifs, fonds d'arbitrage ou fonds de couverture. Voir aussi sur ce point, François-Serge Lhabitant, *Handbook of Hedge Funds*, John Wiley & Sons, 2011, à la p. 25.

<sup>901</sup> Selon le *World Development Report* de 2000/2001, les 34 pays les plus riches de la planète, qui en réalité représentaient seulement 14,9 % de la population mondiale possédaient 78,4 % du revenu mondial alors qu'à l'inverse 46 % des habitants de la planète n'avaient d'emprise que sur 1,25 % du revenu mondial. Voir, World Bank, *World Report 2000/2001*, New-York, Oxford University Press, 2001, à la p. 275. Voir également, Véronique Zanetti, *L'intervention humanitaire : droit des individus, devoir des États*, Labor et Fides, 2008, à la p. 271. Si les inégalités entre les pays pauvres et les pays riches se sont relativement stabilisées grâce à l'augmentation des PIB dans de nombreux pays pauvres, la situation des inégalités s'est toutefois accrue au point où la comparaison de nos jours se fait moins entre les États qu'entre les individus. C'est ce que tendent à confirmer le récent rapport d'OXFAM. Voir, OXFAM International, *Service public ou fortune privée- Document d'information OXFAM*

S'il est vrai que le financement des synergies est insuffisant et tend à baisser, de l'autre côté, nous ne saurions terminer ce travail de recherche sans évoquer la question de la corruption dans les PED et aussi une mauvaise utilisation de l'aide disponible. La corruption, loin d'être un épiphénomène, est en réalité une gangrène dans ces pays. Elle les prive de ressources financières dont ils ont désespérément besoin pour asseoir une politique environnementale stable tout en mettant en œuvre leurs engagements internationaux dans le domaine de la gestion des produits chimiques. Quand bien même ces malversations sont découvertes, « il existe des lacunes juridiques qui entravent le rapatriement rapide des richesses détournées par les dirigeants corrompus »<sup>902</sup>. Il nous paraît raisonnable de conclure qu'une lutte efficace contre la corruption dans les pays bénéficiaires du financement environnemental ne peut que contribuer à une plus grande lisibilité quant à la mise en œuvre des Conventions.

À cette difficulté, certains avaient proposé de « redistribuer le pouvoir et changer les normes » sans toutefois tomber dans le piège qui consiste à mesurer la corruption en fonction de la grandeur des pots-de-vin<sup>903</sup>. Toutefois, une autre solution consisterait à voir le problème sous un angle international, en instituant une coopération internationale pour éradiquer ce mal<sup>904</sup>. C'est dans ce contexte que le Conseil de l'Europe avait adopté la *Convention pénale sur la corruption*<sup>905</sup>. L'OCDE, tout en révélant que « les pots-de-vin valent, en moyenne, 10.9 % de la valeur totale de la transaction »<sup>906</sup>, avait, à son tour, adopté la *Convention sur la lutte contre la*

---

(janvier 2019), OXFAM International, janvier 2019 aux pp 11-14, en ligne : <<https://oxfam.qc.ca/wp-content/uploads/2019/01/rapport-complet-davos-oxfam-2019.pdf>> (consulté le 10 juin 2019).

<sup>902</sup> Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, KARTHALA Editions, 2004, aux pp. 2-3.

<sup>903</sup> World Bank Group, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, World Bank Publications, 2017, à la p. 78.

<sup>904</sup> Conseil de l'Europe, *Coopération internationale dans la lutte contre la corruption et centres financiers offshore : obstacles et solutions*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2001, aux pp. 57-58.

<sup>905</sup> *Convention pénale sur la corruption*, adoptée à Strasbourg, le 27 janvier 1999, entrée en vigueur le 1er décembre 2009, Série des traités européens n° 173, en ligne, <https://rm.coe.int/168007f3f8> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>906</sup> OCDE, *Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale : Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers*, OECD Publishing, 2014, à la p. 4.

*corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*<sup>907</sup>. Il est fortement souhaitable que les PED emboîtent le pas en adoptant et en appliquant ce genre de mesures.

#### **4- La volonté politique face à la gestion internationale des produits chimiques et des déchets**

Le succès de la lutte pour le contrôle, la diminution et même l'élimination de certains produits chimiques et déchets dangereux est largement tributaire de l'importance que leur accordent les responsables politiques. Cependant, à l'examen de la situation actuelle, on ne peut que constater que leurs positionnements par rapport aux considérations environnementales ne sont pas toujours des plus rassurants, comme en témoigne ouvertement la gestion du problème des changements climatiques. À l'annonce le 1<sup>er</sup> juin 2017, par le président américain du retrait de son pays de l'*Accord de Paris*<sup>908</sup>, on a rapidement assisté à un affrontement entre deux courants de pensée opposés. D'une part, le courant dit des « climatosceptiques » pour lequel les changements climatiques ne sont pas une réalité. Ces derniers affirment littéralement que les changements climatiques ne sont pas dus à l'activité humaine et qu'il n'y a pas de preuves scientifiques suffisantes pour attester du contraire. Pour reprendre les termes de Brian Deese, « En ce qui concerne le changement climatique, le président américain Donald Trump a remplacé l'urgence par le scepticisme »<sup>909</sup>. En face se trouvent ceux qui s'efforcent de démontrer le contraire en affirmant que l'activité humaine cause effectivement un réchauffement de la planète. Loin de susciter un positionnement des points de vue de façon aussi dramatique, la

---

<sup>907</sup> *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, adoptée le 17 décembre 1997, entrée en vigueur le 15 février 1999, 2802 RTNU 225, en ligne, [https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/ConvCombatBribery\\_FR.pdf](https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/ConvCombatBribery_FR.pdf) (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>908</sup> Les Parties à l'Accord de Paris s'étaient engagées principalement à « [contenir] l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques ». Voir *Accord de Paris*, adopté le 12 décembre 2015, entré en vigueur le 4 novembre 2016; Doc off UNFCCC, 21e Session, Annexe, Doc NU FCCC/CP/2015/10/Add.1 (2016) 23 [Accord de Paris] à l'Article 2 a), en ligne, <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/l09f.pdf> (dernière vérification le 22 juin 2019).

<sup>909</sup> Brian Deese, « Paris Isn't Burning : Why the Climate Agreement Will Survive Trump » (2017) 96:4 *Foreign Affairs* 83-92, à la p. 83.



gestion des produits chimiques et des déchets souffre également de la lenteur pour ce qui a trait à la création et l'intégration des solutions de remplacement.

De plus, il ne semble pas se dégager un sentiment d'urgence dans ce secteur. Peut-être serait-il utile de mettre sur pied un groupe de recherche et d'information sur les impacts palpables des produits chimiques et des déchets. Il pourrait être constitué d'experts en suivant le modèle du Groupe d'expert international sur l'évolution du climat (GIEC) qui communique abondamment ses constatations. Ainsi, la communauté internationale est régulièrement informée de la situation réelle, ce qui suscite un intérêt certain permettant par voie de conséquence de maintenir la pression sur les dirigeants.

### **5- Vers un renversement des façons de faire dans l'avenir ?**

Le monde contemporain se trouve à la croisée des chemins quant au choix que nous ferons pour le futur de l'humanité. Si la poursuite de l'hégémonie mondiale et la recherche du profit l'emportent, alors tout l'arsenal juridique mis en place pour gérer les produits chimiques n'aura pas été d'une très grande utilité. Par contre, si les États continuent de renforcer les synergies en impliquant tous les acteurs et en garantissant la présence et la bonne utilisation des financements, alors nous pourrions espérer une victoire sur les revers que ces produits et déchets causent à la santé humaine et à l'environnement.

Est-il important que nous nous intéressions aux questions environnementales en général et à la gestion des produits chimiques et déchets en particulier? Nous répondons sans hésiter par l'affirmative. Car, comme le soulignent Jean-Maurice Arbour, Sophie Lavallée, Jochen Sohnle et Hélène Trudeau, « on ne peut souligner qu'on doit se préoccuper de l'environnement pour éviter la catastrophe, pour léguer aux générations futures une planète encore capable de soutenir

la vie, pour réaliser le droit de vivre dans un environnement sain et pour préserver la paix mondiale »<sup>910</sup>.

Toutefois, nous sommes convaincus qu'on peut parvenir à une action internationale concertée et effective<sup>911</sup>. Dans d'autres domaines, à l'exemple de la coopération spatiale, les multiples États ont su dépasser les clivages nationaux et ont pu produire ce fleuron technologique que nous admirons tous : la Station spatiale internationale. Pourtant, au départ, la conquête spatiale faisait l'objet de rivalités intenses entre les deux superpuissances (États-Unis et ex-URSS). Actuellement, toutes les nations participantes en sont à scruter minutieusement le ciel à la recherche d'une planète habitable. Ne devrions-nous pas mettre autant d'enthousiasme à sauver cette merveille qu'est notre planète, qui, selon toutes les recherches scientifiques disponibles, est la plus qualifiée de l'univers connu, à entretenir la vie et toutes les espèces ? La présente recherche s'inscrit dans les efforts visant à pousser l'humanité vers cette direction.

---

<sup>910</sup> Jean-Maurice Arbour, Sophie Lavallée, Jochen Sohnle et Hélène Trudeau, *Droit international de l'environnement*, note 245, à la p. 29.

<sup>911</sup> Bien que cette recherche se situe dans le sillage du droit international, à un niveau individuel, chacun pourrait entreprendre des actions utiles telles que rechercher l'information sur les produits chimiques, appliquer des solutions de remplacement connues. Il convient également de s'informer sur les risques du mercure, les produits qui en contiennent, les POP, les solutions de remplacement disponibles, etc. Ces actions quotidiennes nous inscrivent dans un cercle vertueux.

## Bibliographie

### 1- Doctrine

#### a) Monographies et ouvrages

Academie de Droit International de la Haye. *Le cinquantième anniversaire de la Cour Internationale de Justice*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

Academie De Droit International de la Haye. *Le cinquantième anniversaire de la Cour Internationale de Justice*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

Académie de droit international de la Haye. *Le droit international des assurances*, Martinus Nijhoff Publishers, 1968.

Ackerman, Frank. *Les véritables coûts de REACH*, Nordic Council of Ministers, 2005.

Adeola, F. *Hazardous wastes, industrial disasters, and environmental health risks: local and global environmental struggles*, Springer, 2011.

Agence universitaire de la francophonie. *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones : actes des troisièmes journées scientifiques du Réseau droit de l'environnement de l'Agence universitaire de la francophonie, Yaoundé, Cameroun, 14-15 juin 2001*, Presses Université de Limoges, 2003.

Akingbade, Tunde. *Nigeria: On the Trail of the Environment*, AuthorHouse, 2008.

Alain Abarnou, Thierry Burgeot, Marc Chevreuil, François Leboulenger, Véronique Loizeau, Agnès Madoulet-Jaouen et Christophe Minier. *Les contaminants organiques : quels risques pour le monde vivant ?*, Editions Quae, 2000.

Amareswar, Galla. *Patrimoine mondial: bénéfices au-delà des frontières*, UNESCO, 2013.

- Amiard, Jean-Claude. *Les risques chimiques environnementaux : Méthodes d'évaluation et impacts sur les organismes*, Lavoisier, 2011.
- Amzalag, Alain. *Confessions incisives d'un dentiste*, Carnot, 2000.
- Andersen, Mikael Skou, Niels Dengsøe et Anders Branth Pedersen. *An Evaluation of the Impact of Green Taxes in the Nordic Countries*, Nordic Council of Ministers, 2001.
- Arbour, Jean-Maurice. Lavallée, Sophie. Sohnle Jochen et Trudeau, Hélène. *Droit International de L'environnement*, Yvon Blais, 2016.
- Atkins, Peter William. *Éléments de chimie physique*, De Boeck Supérieur, 1998.
- Attenoukon, Serge Armel. *L'Afrique, poubelle de l'Occident ? : La gestion des déchets dangereux*, Editions L'Harmattan, 2009.
- Autissier, David et Jean-Michel Moutot. *Pratiques de la conduite du changement : Comment passer du discours à l'action*, Dunod, 2003.
- Bailey, Julian. *Construction Law*, CRC Press, 2016.
- Banégas, Richard. *France-Afrique : sortir du pacte colonial*, KARTHALA Editions, 2007.
- Banque mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde : développement et changement climatique*, Pearson, Washington DC, 2010.
- Baum, Edward. *Chemical Property Estimation: Theory and Application*, CRC Press, 1997.
- Beauchamp, André. *Introduction à l'éthique de l'environnement*, Médiaspaul, 1993.
- Beniston, Martin. *Changements climatiques et impacts : de l'échelle globale à l'échelle locale*, PPUR presses polytechniques, 2009.
- Berani, Yves, Fabienne Dehais, Anne Delaflotte et Guy Labertit. *Pas de visa pour les déchets : vers une solidarité Afrique/Europe en matière d'environnement*, Editions L'Harmattan, 1990.
- Berg, Linda R., Peter H. Raven et David M. Hassenzahl. *Environnement*, De Boeck Supérieur, 2009.
- Bernard, Colas. *L'OCDE et l'évolution du droit international de l'économie et de l'environnement*, OECD Publishing, 2012.
- Bernheim, Ruth Gaare, James F. Childress, Alan Melnick et Richard J. Bonnie. *Essentials of Public Health Ethics*, Jones & Bartlett Publishers, 2013.
- Bertolini, Gérard. *Économie des déchets : des préoccupations croissantes, de nouvelles règles, de nouveaux marchés*, Editions TECHNIP, 2005.

- Bettati, Mario. *Le Droit international de l'environnement*, Odile Jacob, 2012.
- Biermann, Frank, Bernd Siebenhüner et Anna Schreyögg. *International Organizations in Global Environmental Governance*, Routledge, 2009.
- Bliefert, Claus et Robert Perraud. *Chimie de l'environnement : Air, eau, sols, déchets*, De Boeck Supérieur, 2007.
- Blin, Arnaud. *1648, la paix de Westphalie ou la naissance de l'Europe politique moderne*, Editions Complexe, 2006.
- Boccella, Nicola Maria et Andrea Billi. *Développement, inégalités, pauvretés*, KARTHALA Editions, 2005.
- Bottle, R. T. et J. F. B. Rowland. *Information Sources in Chemistry*, Walter de Gruyter, 2011.
- Bouriche, Marie. *Les Instruments de solidarité en droit international public*, Connaissances et Savoirs, 2012.
- Brandon, Elizabeth. *Global Approaches to Site Contamination Law*, Springer Science & Business Media, 2012.
- Brazilian Government. *Brazilian Chemicals Management Profile*, Ministry of the Environment, 2003.
- Brunel, Sylvie. *L'Afrique : un continent en réserve de développement*, Editions Bréal, 2004.
- Buffard, Isabelle, James Crawford, Alain Pellet et Stephan Wittich. *International Law between Universalism and Fragmentation: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, BRILL, 2008.
- Bulman, Françoise. *Dictionnaire des proverbes anglais-français, français-anglais*, Presses Université Laval, 1998.
- Carroué, Laurent, Didier Collet et Claude Ruiz. *La mondialisation*, Editions Bréal, 2006.
- Cazala, Julien. *Le principe de précaution en droit international*, Anthemis, 2006.
- Célia Gautier. *Protocole de Kyoto: bilan et perspectives*, Réseau Action Climat France, 2012.
- Celik, Aliye Pekin. *Foundations of the Global Alliance for ICT and Development*, United Nations Publications, 2007.
- Centre d'étude des relations internationales (France). *Les nouveaux États dans les relations internationales*, Librairie Armand Colin, 1962.
- Chanel-Reynaud, Gisèle. *La banque et le risque PME*, Presses Universitaires Lyon, 2001.

- Chasek, Pamela S., David L. Downie et Janet Welsh Brown. *Global Environmental Politics*, Avalon Publishing, 2016.
- Chèvre, Nathalie et Suren Erkman. *Alerte aux micropolluants : pesticides, biocides, détergents, médicaments et autres substances chimiques dans l'environnement*, Collection le savoir suisse, 2011.
- Cheyne, Vincent. *Le choc de la décroissance*, Éditions du Seuil, 2008.
- Christian, Glaize et Genies Sylvie. *Les accumulateurs électrochimiques au plomb*, Lavoisier, 2012.
- Christophe, Bernard. *L'entreprise et la décroissance soutenable: réussir les reconversions écologiques*, L'Harmattan, 2007.
- Clapp, Jennifer. *Toxic Exports: The Transfer of Hazardous Wastes from Rich to Poor Countries*, Cornell University Press, 2001.
- Cobb, Allan. *Cadmium*, Marshall Cavendish, 2007.
- Colborn, Theo. *Our stolen future: are we threatening our fertility, intelligence, and survival? : a scientific detective story*, New York, Dutton, 1996.
- Connell, Des W. *Bioaccumulation of Xenobiotic Compounds*, CRC Press, 1989.
- Conseil de l'Europe. *Coopération internationale dans la lutte contre la corruption et centres financiers offshore : obstacles et solutions*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2001.
- Cooper, Chris. *Arsenic*, Marshall Cavendish, 2007.
- De Gérando, Bertrand, *Énergies-climat : quotas d'émission de gaz à effet de serre : système d'échange de quotas, entreprises et collectivités bénéficiaires, outils de gestion des quotas*, Wolters Kluwer France, 2010.
- Deflesselles, Bernard, Jérôme Lambert et Arnaud Leroy. *Rapport d'information sur les négociations internationales relatives au climat*, Assemblée nationale française, 2014.
- Déjeant-Pons, Maguelonne et Marc Pallematerts. *Droits de l'homme et environnement : recueil d'instruments et autres textes internationaux concernant les droits individuels et collectifs en matière d'environnement dans le cadre international et européen*, Council of Europe, 2002.
- Demand, Michel. *Les Riches et les autres*, Editions Publibook, 2010.
- Demedts, M., Vermeire P. et Yernault J.-CL. *Bronchopneumopathies chroniques obstructives*, Garant, Garant, 1998.

- Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies. *Liste récapitulative des produits dont la consommation ou la vente ont été interdites ou rigoureusement réglementées, ou qui ont été retirés du marché ou n'ont pas été approuvés par les gouvernements : produits chimiques*, United Nations Publications, 2006.
- Depovere, Paul. *La classification périodique des éléments : La merveille fondamentale de l'Univers*, De Boeck Supérieur, 2002.
- Deubel, Philippe, Marc Montoussé et Serge d'Agostino. *Dictionnaire de sciences économiques et sociales*, Editions Bréal, 2008.
- Devin, Guillaume et Marie-Claude Smouts. *Les organisations internationales*, Armand Colin, 2011.
- Devin, Guillaume. *Les organisations internationales*, 2e édition., Collection U Science politique, Paris, Armand Colin, 2016.
- Dhar, Sanat. *Metal Ions in Biological Systems: Studies of Some Biomedical and Environmental Problems*, Springer Science & Business Media, 2013.
- Dodds, Felix. *The Way Forward: Beyond Agenda 21*, Earthscan, 1997.
- Domeij, Bengt. *Pharmaceutical Patents in Europe*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.
- Dommen, Caroline et Philippe Cullet. *Droit international de l'environnement : textes de base et références*, Kluwer Law International, 1998.
- Drost, Philip J. J. *Multilateral Environmental Agreements: State of Affairs and Developments, 2008*, Eleven International Publishing, 2008.
- Dubigeon, Olivier. *Mettre en pratique le développement durable: Quels processus pour l'entreprise responsable ?*, Pearson Education France, 2005.
- Dupuy, Pierre-Marie. *Introduction au droit international de l'environnement*, coll Organisation internationale et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 2015
- Dupuy, René Jean. *L' Avenir Du Droit International de L'environnement: Colloque, La Haye, 12 - 14 Novembre 1984*, Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Dupuy, René Jean. *Le Droit Au Développement Au Plan International: Colloque, The Hague, 16-18 Octobre 1979*, Martinus Nijhoff Publishers, 1980.
- Duval, Jean Christophe. *Finance et Bienveillance: Changer la monnaie pour sauver le monde*, Librinova, 2019.
- Easterly, William. *Le fardeau de l'homme blanc : l'échec des politiques occidentales d'aide aux pays pauvres*, Editions Markus Haller, 2009.

- Ebinghaus, Ralf, Ralph R. Turner, Luiz D. de Lacerda, O. Vasiliev et Wim Salomons. *Mercury Contaminated Sites: Characterization, Risk Assessment and Remediation*, Springer Science & Business Media, 2013.
- Eureta Janse Van Rensburg, Hattingh Johan, Lotz-Sisitka Heila et O'Donoghue Rob. *Environmental Education, Ethics and Action in Southern Africa*, HSRC Press, 2002.
- Evengård, Birgitta, Joan Nymand Larsen et Øyvind Paasche. *The New Arctic*, Springer, 2015.
- Falloux, François et Lee M. Talbot. *Crisis and Opportunity: Environment and Development in Africa*, Routledge, 2013.
- FAO, *Agriculture mondiale : horizon 2010*, Food & Agriculture Org, 1995.
- FAO, *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides : (Version adoptée lors de la cent vingt-troisième session du Conseil de la FAO en novembre 2002).*, Food & Agriculture Organization, 2003.
- FAO, *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides (version révisée, adoptée lors de la cent vingt-troisième session du Conseil de la FAO en novembre 2002).*, Food & Agriculture Organization, 2003.
- FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : conditions actuelles et perspectives d'avenir*, Washington, 1949.
- FAO. *Entrée en vigueur de la 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*, Archives de documents de la FAO, 27 novembre 2004.
- Fauchald, Ole Kristian, David Hunter et Wang Xi. *Yearbook of International Environmental Law 2009*, Oxford University Press, 2011.
- Favreau, Louis et Lucie Échette. *Mondialisation, Économie Sociale, Développement Local et Solidarité Internationale*, PUQ, 2002.
- Felice, William F. *The Global New Deal: Economic and Social Human Rights in World Politics*, Rowman & Littlefield Publishers, 2010.
- Fellous, Jean-Louis. *Le climat*, Le Cavalier Bleu, 2005.
- Ferraris, Julien. *Le rôle des documents précontractuels dans l'interprétation par le juge du contrat*, Editions Publibook, 2003.
- Fiedler, Heidelore. *Persistent Organic Pollutants*, Springer Science & Business Media, 2002.
- Fisher, Elizabeth, Elizabeth Charlotte Fisher, Bettina Lange et Eloise Scotford. *Environmental Law : Text, Cases & Materials*, OUP Oxford, 2013.



- Fontanel, Jacques. *Paradis fiscaux, États « filous » : la fuite organisée des impôts vers les pays complices*, L'Harmattan, 2016.
- Fouad Bitar. *Les mouvements transfrontières de déchets dangereux selon la Convention de Bâle : étude des régimes de responsabilité*, Paris, Éditions APedone, 1997.
- Frederik Mari Van Asbeck (Baron. *International Society in Search of a Transnational Legal Order: Selected Writings and Bibliography*, A W Sijthoff International Publishing Company B V, 1976.
- Friedrich, Jürgen. *International Environmental “soft law”: The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law*, Springer Science & Business Media, 2013.
- Frontier, Serge, Denise Pichod-Viale, Alain Leprêtre, Dominique Davoult et Christophe Luczak. *Écosystèmes : Structure, Fonctionnement, Évolution*, coll 4e édition, Dunod, 2008.
- Gallagher, Kevin. *Handbook on Trade and the Environment*, Edward Elgar Publishing, 2010.
- George, Bush. *Public Papers of the Presidents of the United States: George Bush, 1991*, Best Books on, 1992.
- Germain, Gérard, Roger Mari et Daniel Burnel. *Chimie générale*, Elsevier Masson, 2001.
- Gillespie, Alexander. *The Illusion of Progress: Unsustainable Development in International Law and Policy*, Earthscan, 2014.
- Global Environment Facility. *Le Conseil du Fonds pour l'environnement mondial nommé Mme Naoko Ishii (Japon) au poste de directrice générale et présidente du FEM*, Global Environment Facility.
- Glowka, Lyle, Françoise Burhenne-Guilmin, Hugh Synge, Jeffrey A. McNeely et Lothar Gündling. *Guide de la convention sur la diversité biologique*, IUCN, 1996.
- Gonzalès, Jacques. *Initiation à l'histoire de la médecine et des idées médicales : comprendre pour mieux savoir*, Heures de France, 2005.
- Gonzalez, Jean-Louis et Jean-François Chiffolleau. *Le Cadmium : comportement d'un contaminant métallique en estuaire*, Editions Quae, 1999.
- Granier, Laurent. *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, IUCN, 2008.
- Grasso, Domenico, Timothy M. Vogel et Barth Smets. *Hazardous waste management*, EOLSS Publications, 2009.

- Group, World Bank. *World Development Report 2017: Governance and the Law*, World Bank Publications, 2017.
- Guay, Louis. *Les enjeux et les défis du développement durable: connaître, décider, agir*, Presses Université Laval, 2004.
- Guibourt, Nicolas Jean-Baptiste Gaston. *Histoire naturelle des drogues simples*, Cambridge University Press, 2014.
- Hall, Matthew. *Exploring green crime: introducing the legal, social and criminological contexts of environmental harm*, Palgrave Macmillan, 2015.
- Hanrieder, Tine. *International Organization in Time: Fragmentation and Reform*, OUP Oxford, 2015.
- Hans Kelsen. *Théorie générale du droit et de l'état*, coll. Pensée juridique moderne, Bruxelles : Paris, Bruylant ; LGDJ, 1997.
- Harris, Jeremy. *Chemical Pesticide Markets, Health Risks and Residues*, CABI, 2000.
- Hart, Herbert Lionel Adolphus. *Le concept de droit*, Publications Fac St Louis, 2005.
- Herrera, Carlos-Miguel. *La philosophie du droit de Hans Kelsen : une introduction*, Presses Université Laval, 2004.
- Hill, Marquita K. *Understanding Environmental Pollution*, Cambridge University Press, 2010.
- Hironori Asakura et Organisation mondiale des douanes. *Histoire Mondiale de la Douane et des Tarifs Douaniers*, World Customs Organization, 2003.
- Hockenberry, Marilyn J. et David Wilson. *Wong's Nursing Care of Infants and Children*, 10ème Édition, Elsevier Health Sciences, 2014.
- Housecroft, Catherine E. et Alan G. Sharpe. *Chimie inorganique*, De Boeck Supérieur, 2010.
- Hund, Andrew Jon. *Antarctica and the Arctic Circle: A Geographic Encyclopedia of the Earth's Polar Regions*, ABC-CLIO, 2014.
- International Monetary Fund African Dept. *Perspectives économiques régionales, Avril 2009: Afrique subsaharienne*, Washington, International Monetary Fund, 2009.
- International Monetary Fund External Relations Dept. *Finance and Development, September 2016*, International Monetary Fund, 2016.
- International Monetary Fund, African Dept. *Perspectives économiques régionales, Avril 2009 : Afrique subsaharienne*, Washington, International Monetary Fund, 2009.

- International Narcotics Control Board (INCB). *Precursors and chemicals frequently used in the Illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances 2014*, New York, United Nations, 2015
- International, Transparency. *Rapport mondial sur la corruption 2004*, KARTHALA Editions, 2004.
- IUCN. *Vision de l'eau et de la nature : stratégie mondiale de conservation et de gestion durable des ressources en eau au 21e siècle*, IUCN, 2000.
- Jacques, Guy. *Oser la décroissance*, Harmattan, 2015.
- James, Valentine Udoh. *Sustainable development in Third World Countries: Applied and theoretical perspectives*, Greenwood Publishing Group, 1996.
- Jan Albers, *Responsibility and Liability in the Context of Transboundary Movements of Hazardous Wastes by Sea: Existing Rules and the 1999 Liability Protocol to the Basel Convention*, Springer, 2014.
- Jean-Luc, Bourdages. *Le développement durable: conditions, principes et enjeux*, n°BP-48F, Bibliothèque du Parlement (Canada), 1997.
- Jébrak, Michel. *Quels métaux pour demain ? : Les enjeux des ressources minérales*, Dunod, 2015.
- Johan Albrecht, *Transition énergétique : plus vite vers un système plus vert?*, Itinera Institute (Academic and Scientific Publishers sa), 2009.
- Jollivet, Marcel. *Pour une transition écologique citoyenne*, ECLM, 2016.
- Jurgensen, Philippe. *L'économie verte : Comment sauver notre planète*, Odile Jacob, 2009.
- Kieffer, Bob. *L'organisation mondiale du commerce et l'évolution du droit international public : regards croisés sur le droit et la gouvernance dans le contexte de la mondialisation*, Larcier, 2008.
- Kirton, John J. et Virginia White Maclaren. *Linking Trade, Environment, and Social Cohesion: NAFTA Experiences, Global Challenges*, Ashgate, 2002.
- Kiss, A. C. *Droit International de L'environnement, Droit Humanitaire International, Droit International Privé*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Kourilsky, Philippe et Geneviève Viney. *Le Principe de précaution*, Odile Jacob, 2000.
- Kummer, Katharina. *International management of hazardous wastes: the Basel Convention and related legal rules*, Oxford University Press, 1999.

- La Banque Mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde 2010: Développement et changement climatique*, Pearson Education France, 2010.
- Lagadec, Patrick. Risques technologiques et stratégies de communication-Une gigantesque bataille sur le terrain des médias : L'affaire des 41 fûts de déchets de Seveso, Service de l'environnement industriel-Direction de la Prévention des Pollutions-Ministère de l'Environnement, Tome 6, septembre 1984.
- Langlais, Eric. *Analyse économique du droit: Principes, méthodes, résultats*, De Boeck Supérieur, 2009.
- Lars Vinx. *Hans Kelsen's pure theory of law : legality and legitimacy*, Oxford ; Toronto, Oxford University Press, 2007.
- Latouche, Serge. *Le pari de la décroissance*, Fayard, 2006.
- Lauwerys, Robert R., Vincent Haufroit, Perrine Hoet et Dominique Lison. *Toxicologie industrielle et intoxications professionnelles*, Elsevier Masson, 2007.
- Lavieille, Jean-Marc. *Conventions de protection de l'environnement : secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, Presses Univ Limoges, 1999.
- Lavieille, Jean-Marc. *Droit international de l'environnement*, 2e éd., coll Droit en questions, Paris, Ellipses, 2004.
- Le Prestre, Philippe. *Protection de l'environnement et relations internationales: Les défis de l'écopolitique mondiale*, Armand Colin, 2005.
- Leboutte, René. *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Peter Lang, 2008.
- Lee Alexander Risby et Teresa Amador. *Review of the arrangements adopted pursuant to the « "Synergies Decisions" » on cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Convention*, UNEP, FAO, 2013.
- Lhabitant, François-Serge. *Handbook of Hedge Funds*, John Wiley & Sons, 2011.
- Lock, Tobias. *The European Court of Justice and International Courts*, OUP Oxford, 2015.
- Luhmann, Niklas. *La légitimation par la procédure*, Presses Université Laval, 2001.
- M. Demedts, P. Vermeire et J.-CL. Yernault. *Bronchopneumopathies chroniques obstructives*, Garant, Garant, 1998.
- Mace, Gordon et François Pétry. *Guide d'élaboration d'un projet de recherche en sciences sociales*, De Boeck Supérieur, 2010.

- Mackenzie, Ruth. *Guide explicatif du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques*, IUCN, 2003.
- Mahn, Timo Casjen et Mario Negre. *The Fragmentation of Aid: Concepts, Measurements and Implications for Development Cooperation*, Springer, 2016.
- Maisonneuve, Danielle, Jean-François Lamarche et Yves St-Amand. *Les relations publiques dans une société en mouvance*, PUQ, 2003.
- Marco A. Olsen. *Analysis of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*, Dobbs Ferry, NY, Oceana Publications, 2003.
- María Teresa Perez Martín. *Que fait le village planétaire de ses déchets dangereux ? : la mise en oeuvre de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- Markus, Joseph. *Grandes puissances, petites nations et le problème de l'organisation internationale*, Éditions de la Baconnière, 1946.
- Massiéra, Alain. *L'Europe renforce sa coopération : Lomé IV*, Editions L'Harmattan, 1992.
- Mazaudoux, Olivier. *Droit international public et droit international de l'environnement*, Presses Université de Limoges, 2008.
- Melkevik, Bjarne et Groupe d'étude sur les processus de transformation du droit. *Transformation de la culture juridique québécoise*, Presses Université Laval, 1998.
- Mercier-Suissa, Catherine. *Entre délocalisations et relocalisations : Mobilité des entreprises et attractivité des territoires*, KARTHALA Editions, 2011.
- Merle, Marcel. *Les acteurs dans les relations internationales*, Économica, 1986.
- Merlin, Jean-Claude. *Comment va la Terre? Climat et réchauffement*, Société des Ecrivains, 2013.
- Mettan, Nicolas. *Le partenariat public-privé : un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ?*, PPUR Presses polytechniques, 1994.
- Mims, Steven D. et William L. Shelton. *Paddlefish Aquaculture*, John Wiley & Sons, 2015.
- Ministère de l'environnement japonais. *Leçons tirées de la maladie de Minamata et traitement du mercure au Japon*, Gouvernement japonais, 2013
- Nguyen, The-Hiep. *Les termes de l'échange des pays de l'OPEP*, Presses Université Laval, 1981.
- OCDE. *Études économiques de l'OCDE : Suède 2001*, OECD Publishing, 2001.

- OCDE. *Examens en matière de coopération pour le développement : Irlande 1999*, OECD Publishing, 1999.
- OCDE. *Examens environnementaux de l'OCDE : Suède 2014*, OECD Publishing, 2015.
- OCDE. *Le gouvernement d'entreprise: améliorer la compétitivité des entreprises et faciliter leur accès aux marchés financiers mondiaux Rapport à l'OCDE du Groupe consultatif du secteur privé sur le gouvernement d'entreprise: Rapport à l'OCDE du Groupe consultatif du secteur privé sur le gouvernement d'entreprise*, OECD Publishing, 1998.
- OCDE. *Les mesures commerciales dans les accords multilatéraux sur l'environnement*, OECD Publishing, 2000.
- OCDE. *Ouvrer ensemble pour un développement durable*, OECD Publishing, 2002.
- OCDE. *Statistiques de la dette extérieure 2002*, OECD Publishing, 2003.
- OCDE. *Tables Rondes CEMT Les transports de déchets*, OECD Publishing, 2001.
- OECD et Climate Policy Initiative (CPI). *Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars*, 2015.
- OECD. *Environmental Finance Local Capital Markets for Environmental Infrastructure Prospects in China, Kazakhstan, Russian Federation and Ukraine: Prospects in China, Kazakhstan, Russian Federation and Ukraine*, OECD Publishing, 2006.
- OECD. *Environmental Finance: Local Capital Markets for Environmental Infrastructure Prospects in China, Kazakhstan, Russian Federation and Ukraine.*, OECD Publishing, 2006.
- OECD. *Pour une meilleure aide au développement Efficacité de l'aide 2011 Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris: Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OECD Publishing, 2012.
- Offit, Paul A. *Autism's False Prophets: Bad Science, Risky Medicine, and the Search for a Cure*, Columbia University Press, 2010.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Second printing with new preface and appendix*, Harvard University Press, 2009.
- Ost, François et Michael van de Kerchove. *De la pyramide au réseau ? : Pour une théorie dialectique du droit*, Publications Fac St Louis, 2002.
- Oumar, CISSE. *L'argent des déchets : l'économie informelle à Dakar*, KARTHALA Editions, 2007.
- Paine, Thomas et Jean-Pierre Boyer. *Les droits de l'homme*, Les éditions du Septentrion, 1998.

- Perrin, Jean François. *Pour une théorie de la connaissance juridique*, Librairie Droz, 1979.
- Phillips, Brenda D. *Disaster Recovery*, CRC Press, 2009.
- Phillips, David J. H. et Philip S. Rainbow. *Biomonitoring of Trace Aquatic Contaminants*, Springer Science & Business Media, 2013.
- Pickels, Antoine. *À la lumière des sans-papiers*, Editions Complexe, 2001.
- Pierre, Brunet. *Vouloir pour la nation : le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Publications de l'Université de Rouen, Bruylant LGDJ, 2004.
- Pillet, Antoine et Paul Fauchille. *Revue générale de droit international public : droit des gens-histoire diplomatique-droit pénal-droit fiscal-droit administratif*, A Pedone, 1955.
- Pineschi, Laura. *General Principles of Law - The Role of the Judiciary*, Springer, 2015.
- Pothier, Robert Joseph et Dupin (André-Marie-Jean-Jacques M.). *Œuvres de R.-J. Pothier: contenant les traités du droit français*, JP Jonker, 1831.
- Prieur, Michel. *Evaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable : étude juridique*, Food & Agriculture Org, 1994.
- Probst, Katherine N. et Thomas C. Beierle. *The Evolution of Hazardous Waste Programs*, Routledge, 2014.
- Programme des Nations Unies pour l'Environnement. *L'avenir de l'environnement mondial 2000*, De Boeck Supérieur, 2000.
- Programme des Nations Unies pour l'Environnement. *L'avenir de l'environnement mondial 3 : le passé, le présent et les perspectives d'avenir*, De Boeck Supérieur, 2002.
- Rajamani, Lavanya. *Differential treatment in international environmental law*, Oxford University Press, 2006.
- Ramade, François. *Introduction à l'écochimie : Les substances chimiques de l'écosphère à l'homme*, Lavoisier, 2011.
- Randers, Jorgen, Donella Meadows et Dennis Meadows. *Les Limites à la croissance (dans un monde fini)*, Rue de l'échiquier, 2016.
- Rechkemmer, Andreas. *Uneo - Towards an International Environment Organization: Approaches to a Sustainable Reform of Global Environmental Governance*, Nomos Verlagsges MBH Company, 2005.
- Regnault-Roger, Catherine, Bernard J R Philogène et Charles Vincent. *Biopesticides d'origine végétale*, 2ième Édition, Lavoisier, 2008.

- Roulet, Claude-Alain. *Santé et qualité de l'environnement intérieur dans les bâtiments*, PPUR presses polytechniques, 2004.
- Roumégas, Jean-Louis et Martial Saddier. *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air.*, Assemblée nationale française, 2016.
- Rousseaux, Patrick, Tiberiu Apostol et Pierre Le Goff. *Valeur environnementale de l'énergie*, PPUR presses polytechniques, 2000.
- Rugman, Alan M., John J. Kirton et Julie A. Soloway. *Trade and the Environment: Economic, Legal and Policy Perspectives*, Edward Elgar Pub, 1998.
- Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, Giuffrè Editore, 2008
- Salmon, Jean J. A. et Eric David. *Méthodologie de la recherche en droit international public*, 3ème Édition, Bruxelles, PUB, 1993.
- Salomon, Jean-Noël. *Danger pollutions !*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2003.
- Salvato, Joseph A., Nelson L. Nemerow et Franklin J. Agardy. *Environmental Engineering*, John Wiley & Sons, 2003.
- Savadogo, Yacouba et Diarra Boubakar Sidici. *Réunion constitutive du comité sur l'environnement de l'AHJUCAF-Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature de l'OHADA Porto-Novo (Bénin)*, Organisation Internationale de la Francophonie, 2008.
- Schechter, Arnold. *Dioxins and health: including other persistent organic pollutants and endocrine disruptors*, 3rd ed., coll. Wiley online books UBCM Chemistry 2000, Hoboken, NJ, John Wiley & Sons, 2012.
- Schmidheiny, Stephan. *Changing Course: A Global Business Perspective on Development and the Environment*, MIT Press, 1992.
- Schneider, Bertrand. *L'Afrique face à ses priorités*, Économica, 1987.
- Sinclair, Guy Fiti. *To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States*, Oxford University Press, 2017.
- Sjöstedt, Gunnar. *International environmental negotiation*, Sage Publications, 1993.
- Soesilo, J. Andy et Stephanie Wilson. *Hazardous Waste Planning*, CRC Press, 1995.
- Stellman, Jeanne Mager. *Encyclopédie de sécurité et de santé au travail*, International Labour Organization, 2000.



- Stoll, Peter-Tobias et Frank Schorkopf. *WTO: World Economic Order, World Trade Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- Stone, David P. *The Changing Arctic Environment*, Cambridge University Press, 2015.
- Swanson, Tim et Tun Lin. *Economic Growth and Environmental Regulation: China's Path to a Brighter Future*, Routledge, 2009.
- Tams, Christian J. et Antonios Tzanakopoulos. *Research Handbook on the Law of Treaties*, Edward Elgar Publishing, 2014.
- Teng, Teng et Ding Yifan. *Environment and Development - Volume I*, EOLSS Publications, 2009.
- Theux, Axel de, Imre Kovalovszky et Nicolas Bernard. *Précis de méthodologie juridique : les sources documentaires du droit*, Publications Faculté St Louis, 2000.
- Third World Network (George Town Penang). *Toxic terror: dumping of hazardous wastes in the Third World*, Third World Network, 1989.
- Troyer, Warner. *La préservation de notre monde : Un guide du rapport Brundtland à l'usage des consommateurs*, Volume 4 de la Série sur le développement durable de la Table ronde nationale (Canada), 1992.
- Tully, Stephen. *International Documents on Corporate Responsibility*, Edward Elgar Publishing, 2008.
- UNEP. *Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques : Documents de SAICM et résolutions de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques*, PNUE, 2007.
- UNEP. *GCO Global Chemical Outlook: Towards Sound Management of Chemicals*, Elisabeth Kemf, GPS Publishing, 2013.
- UNEP. *Global Environment Outlook: User Profile and Impact Study*, UNEP/Earthprint, 2004.
- UNEP. *Manual on Compliance with and enforcement of multilateral environmental agreements*, UNEP Division of Environmental Conventions, 2006.
- UNESCO. *Développement durable de la région arctique face au changement climatique : défis scientifiques, sociaux, culturels et éducatifs*, UNESCO, 2010.
- Universalis, Encyclopaedia. *Histoire naturelle. Livre XXXV de Pline l'Ancien : Les Fiches de lecture d'Universalis*, Encyclopaedia Universalis, 2015.
- Urbinati, Sabrina. *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, Giuffrè Editore, 2008.

- Valentin, Christian. *Les sols au coeur de la zone critique 5: Dégradation et réhabilitation*, ISTE Group, 2018.
- Victor, David G., Kal Raustiala et Eugene B. Skolnikoff. *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, MIT Press, 1998.
- Villalba, Bruno, *Appropriations du développement durable: Émergences, diffusions, traductions*, Presses Université Septentrion, 2009.
- Villiger, Mark Eugen. *Customary International Law and Treaties: A Study of Their Interactions and Interrelations, with Special Consideration of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, BRILL, 1985.
- Viñuales, Jorge E. *The Rio Declaration on Environment and Development: A commentary*, OUP Oxford, 2015.
- Violaine Lemay et Faculté de droit Université de Montréal. *Séminaire de thèse [recueil de cours] : DRT 7002*, Montréal, Coop droit, Université de Montréal, 2012.
- Whitacre, David M. *Reviews of Environmental Contamination and Toxicology*, Springer Science & Business Media, 2013.
- Willem, Jean-Pierre. *Les dégâts des métaux lourds : Prévention et détoxification naturelle*, Guy Trédaniel, 2014.
- Woods, Mary B. et Michael Woods. *Environmental Disasters*, Lerner Publications, 2008.
- World Bank Group. *World Development Report 2017: Governance and the Law*, World Bank Publications, 2017.
- World Resources Institute. *Natural Endowments : Financing Resource Conservation for Development*, F van Bohlius, Washington, 1989.
- World Ressources Institute. *World Resources: People and ecosystems : the fraying web of life*, World Resources Institute, 2000.
- Worldwatch Institute. *State of the World: A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society*, Norton, 2008.
- Zanetti, Véronique. *L'intervention humanitaire : droit des individus, devoir des états*, Labor et Fides, 2008.
- Zimmer, Anne-Corinne. *Polluants chimiques : enfants en danger*, Editions de l'Atelier, 2007.

## b) Articles

- Aguilar, Soledad, Barrios Paula, Kantai Tallash, Kohler Pia et Templeton Jessica. « Fais marquants de la CNI 4 sur le mercure : vendredi 29 juin 2012 » (2012) 28:12 *Institut International du Développement Durable*.
- Ala, Padideh. « Free Trade or Sustainable Development: An Analysis of the WTO Appellate Body's Shift to a More Balanced Approach to Trade Liberalization Critical Essays » (1998) 14 *American University of International Law Review*.
- Alava, Juan José, Sandie Salazar, Marilyn Cruz, Gustavo Jiménez-Uzcátegui, Stella Villegas-Amtmann, Diego Paéz-Rosas, Daniel P. Costa, Peter S. Ross, Michael G. Ikonomou et Frank A.P.C. Gobas. « DDT strikes back: Galapagos sea lions face increasing health risks » (2011) 40:4 *Ambio*.
- Albert Michael, Greve, Lampietti Julian et Falloux Francois. « National Environmental Action Plans : Future Directions for Sub-Saharan Africa » (1995) 6 *Environmentally Sustainable Development Division Africa Technical Department (AFTES)*.
- Andriamahefazafy, Fano et Philippe Meral. « La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? » (2004) 127:3 *Mondes en développement*.
- Asbeck, F. M. van. « La signification mondiale du problème colonial ; l'influence de la seconde guerre mondiale » (1947) 71 *Recueil des cours* 373.
- Ashton, Melanie, Tallash Kantai, Jessica Templeton, Xia Kunbao et Mongi Gadhoun. « Les faits marquants de la CNI 1 sur le mercure » (2010) 28:4 *Bulletin des négociations de la terre*.
- Asiedu-Akrofi, Derek. « Debt-for-Nature Swaps: Extending the Frontiers of Innovative Financing in Support of the Global Environment » (1991) 25:3 *The International Lawyer*.
- Baender, Margo Brett. « Pesticides and precaution: The Bamako Convention as a model for an international convention on pesticides regulation » (1991) 24 *New York University Journal of International Law and Politics*.
- Bakir, F., S. F. Damluji, L. Amin-Zaki, M. Murtadha, A. Khalidi, N. Y. Al-Rawi, S. Tikriti, H. I. Dhahir, T. W. Clarkson, J. C. Smith et R. A. Doherty. « Methylmercury Poisoning in Iraq » (1973) 181:4096 *Science*.
- Baldwin, Elizabeth B. « Reclaiming Our Future: International Efforts to Eliminate the Threat of Persistent Organic Pollutants Note » (1996) 20:4 *Hastings International and Comparative Law Review*.

- Bartenstein, Kristin. « L'article XX du GATT : le principe de proportionnalité et la concordance concrète entre le commerce et l'environnement » (2002) 43:4 *Cahiers de Droit*.
- Bartenstein, Kristin , « De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le droit international de l'environnement » (2010) 56:1 *McGill Law Journal*.
- Berger, Arnaud. « Le financement de l'environnement » (2008) 50:2 *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 26-32
- George de Berdt Romilly, « Further Consideration of Challenges United Nations Activities: UNFCCC/COP-12 » (2007) 37:1 *Environmental Policy and Law* 9-25.
- Billinghurst, Betsy M. « E-Waste: A Comparative Analysis of Current and Contemplated Management Efforts by the European Union and the United States » (2005) 16:2 *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*.
- Bix H., Brian. « John Austin and Constructing Theories of Law » dans *The Legacy of John Austin's jurisprudence*, Springer Science & Business Media, 2012.
- Bobbio, N. « Sur le positivisme juridique » dans *Mélanges Paul Roubier*, Dalloz et Sirey, Tome 1, Paris, 1961.
- Bogale, Zelalem Tesfaye. « E-Responsibility: E-Waste, International Law and Africa's Growing Digital Wasteland » (2011) 18:1 *U.C. Davis Journal of International Law and Policy* 225-260.
- Bohand, X., Monpeurt, C., Bohand, S. et Cazoulat, A. « Déchets toxiques déversés à Abidjan (Côte-d'Ivoire) et ses conséquences », *Médecine Tropicale* 67:6 (2007).
- Boisson de Chazournes, Laurence. « Le Fonds sur l'environnement mondial, recherche et conquête de son identité » (1995) 41:1 *Annuaire français de droit international*.
- Boisson de Chazournes, Laurence , « The Global Environment Facility (GEF) as a Pioneering Institution » (2002) 77:1 *Philippine Law Journal*.
- Boivin, Denis W. « La criminalisation de la pollution environnementale » (1991) 20 *Manitoba Law Journal* 625.
- Bothe, Michael. « International Regulation of Transboundary Movement of Hazardous Waste Notes and Comments » (1990) 33 *German Yearbook of International Law*.
- Boustany, Katia. « Le rôle de l'AIEA dans la gestion du secteur nucléaire : une appréciation critique » (2002) 15 *Revue québécoise de droit international*.

- Boutros, Boutros-Ghali. « À la recherche du développement » (2000) 286:27 *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.
- Bowen, Brandon L. « The World Trade Organization and Its Interpretations of the Article XX Exceptions to the General Agreement on Tariffs and Trade, in Light of Recent Developments Recent Development » (2000) 29:1 *Georgia Journal of International and Comparative Law*.
- Breton-Le Goff, Gaelle. « L'échange Dette-Contre-Nature : Un Instrument Utile de Protection de l'Environnement ? » (1998) 36 *Canadian Yearbook of International Law*.
- Bruno, Hérault et Gourlet-Fleury Sylvie. « Les forêts tropicales humides résisteront-elles au changement climatique ? » dans *Changement climatique et agriculture du monde*, Éditions Quae, coll Agriculture et défis du monde, Collection Cirad-AFD, 2015.
- Clapp, Jennifer. « The toxic waste trade with less-industrialised countries: Economic linkages and political alliances » (1994) 15:3 *Third World Quarterly*.
- Clement, Roland C. « The Pesticides Controversy » (1972) 2:3 *Environmental Affairs*.
- Colin, Roland. « Les stratégies économiques et financières de la protection de l'Environnement et du Développement durable: enjeux et perspectives » (1992) 40:1 *Revue de l'OFCE* 101-139.
- Comtois-Dinel, Ève-Lyne. « La fragmentation du droit international : vers un changement de paradigme ? » (2006) 11:2 *Lex Electronica*.
- Cooper, Catherine A. « The Management of International Environmental Disputes in the Context of Canada-United States Relations: A Survey and Evaluation of Techniques and Mechanisms » (1986) 24 *Canadian Yearbook of International Law*.
- Cooper, Louis Z. et Samuel L. Katz. « Ban on Thimerosal in Draft Treaty on Mercury: Why the AAP's Position in 2012 Is So Important » [2012] *Pediatrics*.
- Corson, Catherine. « Territorialization, enclosure and neoliberalism: non-state influence in struggles over Madagascar's forests » (2011) 38:4 *The Journal of Peasant Studies*.
- Côté, Charles-Emmanuel. « De Genève à Doha : genèse et évolution du traitement spécial et différencié des pays en développement dans le droit de l'OMC » (2010) 56:1 *McGill Law Journal* 115.
- Cullet, Philippe. « Differential Treatment in International Law: Towards a New Paradigm of Inter-State Relations » (1999) 10:3 *European Journal of International Law* 549.
- Deese, Brian. « Paris Isn't Burning: Why the Climate Agreement Will Survive Trump » (2017) 96:4 *Foreign Affairs* 83-92.

- Derani, Cristiane. « Le développement durable et la mondialisation » (2001) 42:3 *Cahiers de Droit* 751.
- Dilling, Olaf. « From Compliance to Rulemaking: How Global Corporate Norms Emerge from Interplay with States and Stakeholders » (2012) 13:5 *German Law Journal* III-418.
- Donald, J. Wylie. « The Bamako Convention as a solution to the problem of hazardous waste exports to less developed countries » (1992) 17: 2 *Columbia Journal of Environmental Law*.
- Dron, Dominique. « Les difficultés du financement de la protection de l'environnement : comment en sortir ? » (2017) 88:4 *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 22-26.
- Eguh, Edna C. « The Bamako Convention and the first meeting of the Parties: A glance at implementation strategies » (1998) 7:3 *Review of European Community & International Environmental Law*.
- Emmanuel, Roucouas. « Les facteurs privés, les transactions économiques internationales et le droit international » 299 *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.
- Esty, Daniel C. « Breaking the Environmental Law Logjam: The International Dimension Breaking the Logjam: Environmental Reform for the New Congress and Administration : Panel VIII - Change Going Forward: Institutions and Politics » (2008) 17:1 *New York University Environmental Law Journal*.
- Felix, Kaluma, Machira Stephen et Kamwendo Patrick. « Institutional framework for the implementation of NEAP » dans *The Action Plan*, Lilongwe, Malawi, NEAP Department of Research and Environmental Affairs, 1998.
- Fievet, Gilles. « Reflexions sur le Concept de Developpement Durable: Pretention Economique, Principes Strategiques et Protection des Droits Fondamentaux Studies » (2001) 34 *Rev BDI* 128-184.
- Frioux, Dalibor. « Climat : de l'enfant roi aux enfants juges » (2019) Juillet-Août:7 *Etudes* 29-40.
- Fouret, Julien et Mario Prost. « La multiplication des juridictions internationales : de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure » (2002) 15 *Revue québécoise de droit international*.
- Geoffrey, Palmer. « New ways to make International Environmental Law », *American Journal of International Law* 86:2 (avril 1992).
- Germaine Flore Ngah. *Budget-programme 2013 : Le gouvernement table sur 3236 milliards*, Gouvernement du Camaroun-Services du Premier Ministre, 26 décembre 2012.

- Goldberg, Karen A. « Efforts to Prevent Misuse of Pesticides Exported to Developing Countries: Progressing beyond Regulation and Notification Comments » (1984) 12: 4 *Ecology Law Quarterly*.
- Grenon, Aline, « Les fiducies » dans *La common law en poche*, 5, Bruxelles, Bruyant, 1997.
- Grenon, Aline, « La fiducie canadienne issue de la Common Law: le droit compare peut-il favoriser son évolution? » (2006) *Ottawa Law Review*, Vol. 40th Anniv. Ed., 83.
- Grenon, Aline, « La fiducie canadienne issue de la Common Law: le droit compare peut-il favoriser son évolution? » (2006) *Ottawa Law Review*, Vol. 40th Anniv. Ed., 83.
- Hafner, Gerhard. « Pros and Cons Ensuing from Fragmentation of International Law Diversity or Cacophony: New Sources of Norms in International Law Symposium » (2003) 25: 4 *Michigan Journal of International Law*.
- Hansen Bjorn et Blainey Mark, « Registration: The Cornerstone of REACH » (2008) 17 *Review of European Comparative & International Environmental Law* 107-125.
- Harrell Sarah, « Beyond Reach - An Analysis of the European Union's Chemical Regulation Program under World Trade Organization Agreements » (2006) 24 *Wisconsin International Law Journal*.
- Hautot, Isabelle. « Le surendettement des pays en voie de développement et la conversion des dettes » (1990) 1990 :2 *International Business Law Journal* 253.
- Heyman, T. « Assouplissement du cadre juridique des échanges commerciaux » (1981) 16 *Revue Belge de Droit International* 129.
- Highman, Ludovic. « Le principe de précaution: vers une redéfinition des frontières du risque » (2009) 12 *Trinity CL Rev* 97-112.
- Hubert, Kieken et Mermet Laurent. « Le rapport Meadows sur les limites de la croissance : un exemple archétypal de débat prospectif fondé sur une modélisation » dans *Étudier des écologies futures : un chantier ouvert pour les recherches prospectives environnementales*, Peter Lang, 2005.
- Illy, Ousseni. « L'Etat en Faillite en Droit International » (2015) 28 *Revue Québécoise de Droit International*.
- Ivers, Laura. « Comment se fait une convention ? De l'identification des problèmes jusqu'à l'entrée en vigueur - Les étapes et les acteurs clés de l'élaboration des conventions internationales » (2001) 52 :2001/3 *Revue internationale des forêts et des industries forestières*.
- Jenks, C. Wilfred. « The Conflict of Law-Making Treaties » (1953) 30 *British Year Book of International Law*.

- Jennifer, Allan, Kantai Tallash, Lenhart Jennifer, Ripley Keith et Templeton Jessica. « Faits marquants des CdP aux Conventions de BRS » (2015) 15:228 *Bulletin des Négociations de la Terre*.
- Jin, Jing. « E-Waste & the Regulatory Commons: A Proposal for the Decentralization of International Environmental Regulation » (2014) 39:3 *Brooklyn Journal of International Law*.
- Jones, Wordsworth Filo. « The Evolution of the Bamako Convention: An African Perspective » (1993) 4:2 *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*.
- Jordan, Andrew et Jacob Werksman. « Additional Funds, Incremental Costs and the Global Environment » (1994) 3:2-3 *Review of European Community & International Environmental Law* 81-87
- Kempel, Willy. « Negotiations on the Basel Convention on the Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal: A National Delegation Perspective » (1999) 4:3 *International Negotiation*.
- Knox-Hayes, Janelle. « Finance Capital and the Environment » dans *International Encyclopedia of Geography*, American Cancer Society, 2017, 1-15
- Kohler, Pia M. et Melanie Ashton. « Paying for POPs: Negotiating the Implementation of the Stockholm Convention in Developing Countries Negotiating International Development » (2010) 15: 3 *International Negotiation*.
- Kohler, Pia, Elisa Morgera, Keith Ripley, Nicole Schabus et Elsa Tsioumani. « Compte-rendu de la cinquième session du Comité de Négociation Intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure : 13-19 janvier 2013 » (2013) 28:22 *Bulletin des négociations de la terre* 28.
- Kramer, Ludwig. « Comment on Case C-288/08 *Kemikalieinspektionen v. Nordiska Dental AB* Judgment of the Court of 19 November 2009 Service Section » (2010) 7: 1 *Journal for European Environmental & Planning Law*.
- Kummer Peiry, Katharina. « Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination » [2012] *United Nations Audiovisual Library of International Law*.
- Lafferty, William M., Jørgen Knudsen et Olav Mosvold Larsen. « Pursuing sustainable development in Norway: the challenge of living up to Brundtland at home » (2007) 17:3 *European Environment* 177-188.



- Lassus St-Genies, Geraud de. « L'Accord de Paris sur le Climat: Quelques Eléments de Décryptage » (2015) 28 *Revue Québécoise de Droit International* 27-52.
- Lavallée, Sophie. « Responsabilités communes mais différenciées et protection internationale de l'environnement : une assistance financière en quête de solidarité ? » (2014) 55:1 *Cahiers de Droit* 139.
- Lavallée, Sophie et Woitrin, Pierre. « La Conférence de Rio sur le Développement Durable (Conférence de Rio+20) : Révolution ou évolution de la Gouvernance internationale de l'environnement », *Cahiers de Droit* 56:2 (juin 2015).
- Le Danff, Jean-Pierre. « La convention sur la diversité biologique : tentative de bilan depuis le sommet de Rio de Janeiro » (2002) 3:3 *VertigO* ( la revue électronique en sciences de l'environnement ).
- Le Prestre, Philippe. « La gouvernance internationale de l'environnement : une réforme évasive » (2008) 39:2 *Études internationales* 255-275.
- Lejeune, Christian. « Contentieux Financier Belgo-Congolais » (1969) 5:2 *Revue Belge de Droit International*.
- Liane Schalatek, Heinrich Boll Stiftung North America et Neil Bird. « Principes et critères du financement climatique public - Cadre normatif » (2015) 1 *Fondamentaux du financement climatique*.
- Lin, Catherine K., Linan Yan et Andrew N. Davis. « Globalization, Extended Producer Responsibility and the Problem of Discarded Computers in China: An Exploratory Proposal for Environmental Protection » (2002) 14:3 *Georgetown International Environmental Law Review*.
- Logomasini, Angela. « Strategic Approach to International Chemicals Management: Lack of Interest Belies Importance » (2005) 6:3 *Sustainable Development Law & Policy*.
- Logvin, Aliaksandra. « Parliamentary Declarations in 2004-5 Canadian Practice in International Law » (2005) 43 *Canadian Yearbook of International Law*.
- Louise Lief « Dirty jobs, sweet profits » [1988] *US News & World Report*.
- Marco Sassoli et Laura M Olson. « The judgment of the ICTY Appeals Chamber on the merits in the Tadic case » [2000] 839 *International Review of the Red Cross*.
- Margarita, Kalamova et Johnstone Nick. « Environmental Policy Stringency and Foreign Direct Investment” » (2011) 33 *OECD Environment Working Papers*.
- Martin, Maria-Teresa Perez. « Les mécanismes de contrôle de la mise en œuvre et du respect de la Convention de Bâle » (1997) 27:3 *Environmental Policy and Law*.

- Martinico, Giuseppe. « What Does Solidarity Mean in Multi-National Contexts: The Case of the European Union Section I: Articles » (2016) 7 *Romanian Journal of Comparative Law* 7-40.
- McIntire, Erin. « The International Tribunal for E-Waste: Ending the Race towards Lethal Fallout » (2015) 5:1 *Seattle Journal of Environmental Law* (SJEL) [i]-108.
- Millet, Thibaut. « Calculer la rentabilité future de projets de développement durable : besoins, atouts et limites » (2011) 36:2 *Gestion* 65-68
- Mintz, Joel A. « Two Cheers for Global POPs: A Summary and Assessment of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants » (2001) 14: 2 *Georgetown International Environmental Law Review*.
- Mogens, Palmark. « Types of chemical wastes » dans *Chemical Waste: Handling and Treatment*, Springer Science & Business Media, 2012.
- Mohammed, Bedjaoui. « Le développement, souci premier, servi dernier » 325 *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.
- Moise, Tsayem Damaze. « L’Afrique dans la géopolitique du développement durable: entre pauvreté et mondialisation des préoccupations environnementales » dans *Les géographes et le développement. Discours et actions*, MSHA, Bordeaux, Archive ouverte en Sciences de l’Homme et de la Société, 2010, 185-210.
- Morgan, John Carter III. « Fragmentation of International Environmental Law and the Synergy: A Problem and a 21st Century Model Solution Notes » (2016) 18:1 *Vermont Journal of Environmental Law*.
- Nathalie, Bertrand et Moquay Patrick. « La gouvernance locale, un retour à la proximité » (2004) 280 *Économie rurale*.
- Nations Unies. « Document de la vingt-neuvième session » (1978) 1977 v.II pt.1 *Annuaire de la Commission du Droit International*.
- Nguyen, Minh Son. « La Gestion des Déchets en Droit Administratif International » (2014) 24:1 *Swiss Review of International and European Law*.
- Nononsi, Aristide. « La protection du Bien-etre de l’Enfant et la Protection de l’Enfant au Travail Dans les Etats Fragiles d’Afrique Subsaharienne » (2010) 6:1 *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy*.
- O’Connell, Mary Ellen. « Enforcing the New International Law of the Environment » (1992) 35 *German Yearbook of International Law* 293-332.

- Ouguergouz, Fatsah. « Bamako Convention on Hazardous Waste: A new step in the development of the African international environmental law » (1993) 1 *African Yearbook of International Law*.
- Pak, Phoenix. « Haste Makes E-Waste: A Comparative Analysis of How the United State Should Approach the Growing E-Waste Threat Note » (2008) 16:1 (2008) *Cardozo Journal of International and Comparative Law*.
- Payen, Maitre Fernand. « Solidarite Internationale Address Delivered at 54th Annual Meeting » (1931) 54 *Annual Report of the American Bar Association* 260-268.
- Pallemaerts, Marc. « La Conference de Rio : grandeur ou décadence du droit international de l'environnement » (1995) 28 *Revue Belge de Droit International* 175.
- Peiry, Katharina Kummer. « The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal » (2013) 107 *American Society of International Law Proceedings* 434.
- Perreau, E.H. « Questions d'Assurance Examen Doctrinal de Jurisprudence Civile » (1935) 55 *Revue Critique de Législation et de Jurisprudence*.
- Piette, Jean. « Les problèmes de pollution transfrontière et des déchets dangereux en Amérique du Nord » (1991) 7 *Revue québécoise de droit international*.
- Piette, Jean. « Évolution institutionnelle et modes d'intervention du droit international de l'environnement et du développement » (1993) 18 :1 *Revue Juridique de l'Environnement*.
- Poudrier-LeBel, Louise. « L'exécution, la transmission, l'extinction, les modalités et le cautionnement : Commentaires » (1988) 29 : 4 *Cahiers de Droit*.
- Proulx, Samuel. « L'Application du Droit Canadien Relatif aux Peuples Autochtones en Matière de Preservation des Ecosystemes Forestiers » (2016) 12 *McGill International Journal of Sustainable Development Law* 279-307.
- Remus, Ionescu. « Évolution du Droit de l'Environnement dans le Contexte de la Globalisation » (2007) 2007 *Annals of the Constantin Brancusi University of Targu Jiu Juridical Sciences Series* 73-76.
- Riccardo, Petrella. « La société post-industrielle: quels avenir nous préparons-nous? » dans *Quel avenir pour le droit de l'environnement?: actes du colloque organisé par le CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement - F.U.S.L.) et le CIRT (Centrum interactie recht en technologie - V.U.B.)*, Publications Faculté Saint Louis, 1996.
- Rowland, F. Sherwood. « Atmospheric Changes Caused by Human Activities: From Science to Regulation » (2000) 27:4 *Ecology Law Quarterly* 1261.

- Sa, Jeanine Gama. « Le Trust : de la protection patrimoniale au Moyen âge à la protection internationale de l'environnement au XXI Siècle » (2008) 21 *Revue québécoise de droit international* 97.
- Savard, Stéphane. « Les communautés autochtones du Québec et le développement hydroélectrique : Un rapport de force avec l'État, de 1944 à aujourd'hui » (2009) 39:1-2 *Recherches amérindiennes au Québec* 47-60.
- Schalatek, Liane, Böll Heinrich, Nakhooda Smita et Watson Charlene. « Le Fonds vert pour le climat » (2016) 11 *Fondamentaux du financement climatique*.
- Sand Peter H. « Carrots without sticks-New financial mechanisms for Global Environmental Agreements » (1999) 3:1999 *Max Planck Yearbook of United Nations Law*.
- Shearer, C. Russel H. « Comparative analysis of the Basel and Bamako Conventions on hazardous waste » (1993) 23:1 *Environmental Law*.
- Stoel, Thomas B. Jr, Ruby I. Compton et Suedeem M. Gibbons. « International Regulation of Chlorofluoromethanes » (1977) 3:3-4 *Environmental Policy and Law* 129.
- Susan, Georges. « Vers un nouvel ordre de l'ingérence économique » dans *Ingérence économique : La mécanique de soumission*, coll *Cahiers de l'IUED*, Genève, Graduate Institute Publications, 2016.
- Tallash, Kantai, Templeton, Jessica et Xia Kungbao. « Compte-rendu de la troisième session du Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure: 31 octobre-4 novembre 2011 » (2011) 28:8 *Bulletin des Négociations de la Terre* 2.
- Tsayem Damaze, Moise. « L'Afrique dans la géopolitique du développement durable : entre pauvreté et mondialisation des préoccupations environnementales » dans *Les géographes et le développement. Discours et actions*, MSHA, Bordeaux, Archive ouverte en Sciences de l'Homme et de la Société, 2010.
- Tuncak, Baskut. « Comment entraîner l'innovation : De nouvelles lois attirent des produits chimiques plus sûrs sur le marché » (2015) 15 :3 *Sustainable Development Law & Policy*.
- Vilcheck, Michelle. « The controls on the transfrontier movement of hazardous waste from developed to developing nations: the goal of a "« Level playing field »" » (1991) 11:3 *Northwestern Journal of International Law & Business*.
- Vincent, Malaizé et Sindzingre Alice. « Politique économique secteur privé et réseaux en Asie du Sud-Est et en Afrique de l'Ouest » (1998) 39 :155 *Revue du Tiers Monde*.

Walter Goessler et Doris Kuehnelt. « Analytical methods for the determination of arsenic and arsenic compounds in the environment » dans *Environmental chemistry of arsenic*, Marcel Dekker, Inc, University of California Riverside, California, William T Frankenberger, Jr, 2002.

Wehlend, Daniela. « Improving Compliance Mechanisms of the Internal Waste Trade Regime by Introducing Economic Compliance Incentives L.L.M. Thesis » (2012) 16 Max Planck Yearbook of United Nations Law.

Young, Tomme Rosanne. « Compromising on Chemicals Management United Nations Activities: UNEP/SAICM » (2006) 36:2 *Environmental Policy and Law*.

## **2- Législation, Traités, Conventions et Déclarations**

### **a) Conventions et Traités internationaux**

*Accord de Paris sur le climat*, 12 décembre 2015, Doc off UNFCCC, 21e Session, Annexe, Doc NU FCCC/CP/2015/10/Add.1 (2016) 23 [Accord de Paris].

*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947)*, 30 janvier 1947, 55 R.T.N.U 188; R.T.Can n° 27.

*Charte de la Havane instituant une Organisation internationale du Commerce* (dans, *Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi*), non entrée en vigueur, La Havane, 24 mars 1948, E/CONF.2/78, publication des Nations Unies, article 15.

*Charte de la Havane instituant une Organisation internationale du Commerce* (dans, *Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi*), La Havane, 24 mars 1948, Doc. N.U. E/CONF.2/78.

*Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, 22 mars 1989, 1673 R.T.N.U. 57 ; 28 I.L.M. 657.

*Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique*, 30 janvier 1991, 2101 R.T.N.U. 275 ; 30 ILM 773.

*Convention de Minamata sur le mercure*, 10 octobre 2013, 55 I.L.M 582.

*Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux*

- qui font l'objet du commerce international*, 10 septembre 1998, 2244 R.T.N.U. 337; 38 I.L.M. 1.
- Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, 22 mai 2001, 2256 R.T.N.U., 119; 40 I.L.M. 532.
- Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*, 22 mars 1985, 1513 RTNU 293; 26 ILM 1987.
- Convention internationale sur la protection des végétaux*, 6 décembre 1951, 150 RTNU 67.
- Convention pénale sur la corruption*, 27 janvier 1999, Série des traités européens n° 173.
- Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, 25 juin 1998, 2161 RTNU 473, 38 ILM 517.
- Convention sur la diversité biologique*, 5 juin 1992, 1760 RTNU 79 ; 31 ILM 818.
- Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, 17 décembre 1997, 2802 RTNU 225.
- Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance*, 13 novembre 1979, 1302 RTNU 217.
- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction*, 3 mars 1973, 993 RTNU 243; RGDIP tome 91, 1987.
- Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques*, 9 mai 1992, 1771 RTNU 107, RT Can 1994 no 7.
- Déclaration ministérielle*, Doha, 14 novembre 2001, WT/MIN(01)/DEC/1 20 novembre 2001.
- Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants*, 24 juin 1998, 2230 RTNU 79.
- Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux*, 10 décembre 1999, Doc. UNEP/CHW.1/WG.1/9/2 1999.
- Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, adopté le 11 décembre 1997, 2303 RTNU 162.
- Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, 16 septembre 1987, 1522 RTNU 3; 26 ILM 1550.

## **b) Les autres législations internationales**

AIEA. « Normes de sûreté de l'AIEA pour la protection des personnes et de l'environnement », règlement de transport des matières radioactives, Édition de 2013.

*Convention internationale de 2010 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer des substances nocives et potentiellement dangereuses*, 2ième édition, Londres, Organisation Maritime Internationale, 2013.

*Décision du Conseil concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation*, [Décision C (2001) 107 Final, amendée le 25 février 2002 - C (2001)107/ADD1 puis, le 9 mars 2004 - C (2004) 20 puis, le 25 novembre 2005 - C (2005) 141 puis, le 18 novembre 2008 C (2008)156], OECD/LEGAL/0266.

*Décision du Conseil sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux*, 27 mai 1988 [C(88)90/FINAL amendée le 28 juillet 1994 - C(94)152/FINAL], OECD/LEGAL/0238.

*Décision-Recommandation du Conseil sur les exportations de déchets dangereux à partir de la zone de l'OCDE*, 5 juin 1986, [C(86)64/FINAL], OECD/LEGAL/0224.

*Décision-Recommandation du Conseil sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux*, C(83) 180/Final, 1 février 1984, OECD/LEGAL/0260.

European Commission. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on mercury, and repealing Regulation (EC) No 1102/2008*, 2016/023 (COD), February 2<sup>nd</sup>, 2016.

*Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law*, A/CN.4/L.682, United Nations, 13 april 2006.

*Interim guidelines for the implementation of decision V/32 on enlargement of the scope of the Trust Fund to Assist Developing and Other Countries in Need of Technical Assistance in the Implementation of the Basel Convention*, [Décision VII/29].

Loi N° 2013/017 du 16 décembre 2013 Portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2014, 16 décembre 2013.

Loi N°2014/026 du 23 décembre 2014 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2015, 23 décembre 2014.

Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS). *Précurseurs et produits chimiques fréquemment utilisés dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes 2015*, E/INCB/2015/4 , Nations Unies, 2016.

*Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Do. off. AG NU, 1992, Annexe I: Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Doc. NU A/CONF. 151/26/Rev. 1, vol. I (1992), 31 I.L.M. 874.*

*Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Doc off. AG NU, 1972, Doc NU A/CONF.48/Rev.1, 11I.L.M. 1416 [United Nations Conference on the Human Environment: Final Document].*

*Recommandation du Conseil concernant une politique globale de gestion des déchets, 28 septembre 1976, Point II, OECD/LEGAL/0147.*

*Règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets [Règlement (CE) No 1013/2006], COD 2003/0139.*

*Règlement (CE) n o 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets, 12 juillet 2007, COD 2003/0139.*

*Règlement (CE) No 1102/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance, Journal officiel de l'Union européenne L 304/75.*

### **3- Rapports, Études et autres pages unusiennes**

#### **a) Nations Unies, Secrétariat des Conventions et agences onusiennes**

Basel Convention Coordinating Centre for the African Region. « Basel Convention Coordinating Centre for the African Region, Ibadan, Nigeria : Business Plan 2016-2019 », UNEP-CHW-RC-WPLAN-021-2016-2019, UNEP, juin 2016.

Basel Convention Regional Centre for French-speaking countries in Africa, Dakar, Senegal. « Basel Convention Regional Centre for French-speaking countries in Africa, Dakar, Senegal: Business plan 2016-2019 », UNEP-CHW-POPS-RC-WPLAN-011-2016-2019, PNUE, septembre 2015.

Basel Convention Regional Centre for South-East Asia, Jakarta, Indonesia. « Basel Convention Regional Centre for South-East Asia, Jakarta, Indonesia: Business Plan 2016-2019 », UNEP, UNEP-CHW-RC-WPLAN-016-2016-2019, UNEP, 2 octobre 2015.



Basel Convention Regional Centre for the Arab States, Giza, Egypt. « Basel Convention Regional Centre for Training and Technology Transfer for Arab States in Egypt: Draft business plan/work plan 2016-2019 », UNEP-CHW-RC-WPLAN-023-2016-2019, UNEP.

Basel Convention Regional Centre for the Asia and Pacific Region, Beijing, China. « Basel Convention Regional Centre for the Asia and Pacific Region, Beijing, China: Business plan 2016-2019 », UNEP, 29 septembre 2015.

Basel Convention. « Draft fund-raising strategy », UNEP, 20 juin 2008, en ligne : <<http://archive.basel.int/meetings/cop/cop9/docs/i34e.pdf>>

Conseil du FEM. *Directives initiales applicables aux activités habilitantes relatives à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, Fonds pour l'environnement mondial, 6 avril 2001.

*Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international*, 25 mai 1989, Décision 15/30 du Conseil d'administration du PNUE du, PNUE, 1989.

Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique. « Aspects internationaux de la gestion des produits chimiques après la SAICM-suivi des progrès, promotion de la mise en œuvre, et relance », 11 mars 2005, en ligne : <[http://www.saicm.org/images/saicm\\_documents/meeting/intsession/IFCS\\_ThoughtStarter\\_fr.pdf](http://www.saicm.org/images/saicm_documents/meeting/intsession/IFCS_ThoughtStarter_fr.pdf)>

Global Environment Facility, « Résumé du document GEF/C.33/12 : Politiques opérationnelles et orientations pour l'utilisation d'autres instruments de financements que les dons », Global Environment Facility, en ligne : <[https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/C.33.12\\_Summary\\_French\\_2.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/C.33.12_Summary_French_2.pdf)>

Global Environment Facility, *From Rio to Rio*, Global Environment Facility, 2012.

Global Environment Facility, *Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial*, États-Unies d'Amérique, Global Environment Facility, 2008, en ligne : <<https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/Instrument-March08-French.pdf>>.

Global Environment Facility, *Investir dans l'énergie renouvelable*, Global Environment Facility, 2009.

Global Environment Facility, *Le Fem de A à Z: un guide à l'intention des organisations de la société civile*, Global Environment Facility, 2011.

- Global Environment Facility, *Le FEM et les organisations de la société civile : un partenariat stratégique*, Global Environment Facility, 2010.
- Global Environment Facility, *OPS4 Progress Toward Impact: Fourth overall performance study of the GEF*, GEF Evaluation Office, 2010.
- Global Environment Facility, *Review of the Global Environment Facility Earth Fund*, GEF Evaluation Office, 2012.
- Global Environment Facility, *Transfert de technologies écologiquement rationnelles : études de cas extraites du portefeuille de projets du FEM sur le changement climatique*, Global Environment Facility, 2012.
- Global Environment Facility. *Rapport du FEM à la neuvième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique*, Global Environment Facility, 2008, en ligne, <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-09/official/cop-09-09-fr.pdf>.
- Nations Unies (CCNUCC), *Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-neuvième session, tenue à Varsovie du 11 au 23 novembre 2013*, FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 janvier 2014
- Nations Unies, *Système Général Harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH)*, Troisième Édition Révisée, United Nations Publications, 2009.
- Nations Unies, *Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH)*, Cinquième édition révisée, United Nations Publications, 2013.
- Nations Unies. Commission économique pour l'Afrique. « Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques », août 2009.
- Nations Unies. Commission économique pour l'Europe. Committee on Environmental Policy. *Environmental performance reviews: the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, coll. Nations Unies, n°17, New York ; Geneva, United Nations, 2002.
- Nations Unies. Commission mondiale sur l'environnement et le développement. *Notre avenir à tous*, 2e éd., Éditions du Fleuve ; Publications du Québec, Montréal, Québec, 1989.
- Nations Unies. *Recommandations relatives au transport des marchandises dangereuses : Règlement type*, Volume 1, United Nations Publications, 2005.
- Nations, United, United Nations Publications et United Nations General Assembly. *Report of the International Law Commission*, United Nations Publications, 2006.
- OCDE, *Coopération pour le développement 2014 Mobiliser les ressources au service du développement durable: Mobiliser les ressources au service du développement durable*, OECD Publishing, 2015.

- OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE: Norvège 2011*, OECD Publishing, 2011.
- OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE : Canada 2017*, OECD Publishing, 2017.
- OCDE, *La participation du secteur privé aux infrastructures en eau: guide pour l'action publique*, OCDE, 2009, en ligne : <http://www.oecd.org/fr/developpement/investissementpourledeveloppement/48759121.pdf> (consulté le 22 mai 2016).
- OCDE, *Manuel d'application pour le contrôle des mouvements transfrontières de déchets recyclables*, 2009, en ligne : <https://www.oecd.org/fr/env/dechets/44583097.pdf>.
- OCDE, *Perspectives de l'environnement de l'OCDE*, OECD Publishing, 2001.
- OCDE, *Perspectives du développement mondial 2014 : Accroître la productivité pour relever le défi du revenu intermédiaire*, OECD Publishing, 2015.
- OCDE, *Politiques de l'environnement : Quelles combinaisons d'instruments ?* OECD Publishing, 2008.
- OCDE, *Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale : Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers : Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers*, OECD Publishing, 2014.
- OCDE, *Réduire les coûts de gestion des produits chimiques : Comment l'OCDE aide les gouvernements et l'industrie*, OECD Publishing, 2010.
- OCDE, *Saving costs in chemical management: how the OECD ensures benefits to society*, OECD Publishing, 2019.
- OCDE, *Statistiques de la dette extérieure 2002*, OECD Publishing, 2003.
- OCDE. *Manuel d'application pour la gestion écologique des déchets*, Éditions OCDE, 2007.
- OECD, *Coopération pour le développement 2012. Comment intégrer durabilité et développement*, OECD Publishing, 2012.
- OECD, *Études économiques de l'OCDE : Chine 2013*, OECD Publishing, 2013.
- OECD, *Examens en matière de coopération pour le développement : Luxembourg 1999*, OECD Publishing, 2000.
- OECD, *Examens environnementaux de l'OCDE : Chine 2007*, OECD Publishing, 2007.
- OECD, *Examens environnementaux de l'OCDE Examens environnementaux de l'OCDE : Allemagne 2012*, OECD Publishing, 2012.
- OECD, *L'OCDE en chiffres : Statistiques sur les pays membres*, OECD Publishing, 2005.

- OECD, *La gouvernance pour le développement durable Étude de cinq pays de l'OCDE : Étude de cinq pays de l'OCDE*, OECD Publishing, 2002.
- OECD, *La performance environnementale des marchés publics Vers des politiques cohérentes : Vers des politiques cohérentes*, OECD Publishing, 2003.
- OECD, *Lignes directrices de l'OCDE pour les essais de produits chimique*, OECD Publishing, 2007.
- OECD, *Lignes directrices du CAD : intégrer les conventions de Rio dans la coopération pour le développement*, OECD Publishing, 2003.
- OECD, *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030*, OECD Publishing, 2008.
- OECD, *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050 : les conséquences de l'inaction*, OECD Publishing, 2012.
- OECD. *Les mesures commerciales dans les accords multilatéraux sur l'environnement*, OECD Publishing, 2000.
- OMS. « Questions fréquemment posées à propos de l'utilisation du DDT pour la lutte
- OMS-FAO. *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides*, 2010, en ligne :  
<[http://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests\\_Pesticides/Code/Registration\\_2010\\_FR.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests_Pesticides/Code/Registration_2010_FR.pdf)> (consulté le 3 avril 2017).
- Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS). *Précurseurs et produits chimiques fréquemment utilisés dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes 2015*, Nations Unies, 2016, en ligne :  
<[https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/TECHNICAL\\_REPORTS/2015/2015-PreAR\\_F.pdf](https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/TECHNICAL_REPORTS/2015/2015-PreAR_F.pdf)> (consulté le 3 juillet 2017).
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : les dimensions macroéconomiques de la sécurité alimentaire*, Food & Agriculture Org, 1996.
- Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). *Analyse des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments: Guide à l'usage des autorités nationales responsables de la sécurité sanitaire des aliments*, Food & Agriculture Org, 2007.
- Organisation mondiale de la santé, Bureau régional de l'Europe et WHO Regional Office for Europe. *Rapport sur la santé en Europe 2009 : santé et systèmes de santé*, WHO Regional Office Europe, 2010.

Organisation mondiale du commerce. *Statistiques du commerce international 2015*, 2015, en ligne, [https://www.wto.org/french/res\\_f/statis\\_f/its2015\\_f/its2015\\_f.pdf](https://www.wto.org/french/res_f/statis_f/its2015_f/its2015_f.pdf).

PNUD. *Gestion des produits chimiques et des déchets pour un développement durable : les résultats de l'action du PNUD pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les POP*, PNUD, 2015.

PNUE , « Amélioration de la coopération et de la coordination au sein du groupe produits chimiques et déchets : Rapport d'activité sur l'application de la décision 26/12 du Conseil d'administration », 5 janvier 2012.

PNUE ,« Décision IX/9 de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle », 2008.

PNUE « Décision RC-4/11 : Renforcement de la coopération et de la coordination entre les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm », octobre 2008.

PNUE, « Analyse comparative plus poussée des options de mécanismes d'assistance financières à l'instrument international juridiquement contraignant sur le mercure », PNUE, 29 août 2011.

PNUE, « Bref aperçu du Protocole de Montréal », septembre 2007.

PNUE, « Cadre d'un Programme spécial d'appui au renforcement des institutions nationales aux fins de la mise en œuvre des Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, de la future Convention de Minamata sur le mercure et de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques », 9 septembre 2013.

PNUE, « Clearing house mechanisms for technical and financial assistance and capacity building networks for chemicals management », 3 mars 1999.

PNUE, « Convention de Bâle : manuel sur l'engagement des poursuites judiciaires contre le trafic illicite des déchets dangereux ou d'autres déchets », 2012.

PNUE, « Convention de Bâle, Convention de Rotterdam, Convention de Stockholm : Règles de gestion financière », 2013.

PNUE, « Conventions sur les déchets et les produits chimiques dangereux », PNUE-Maison Internationale de l'environnement, Suisse, septembre 2007.

PNUE, « Costing of a capacity assistance network described in article J bis of the draft convention text », 13 octobre 2000.

PNUE, « Décision 25/5 : Gestion des produits chimiques, y compris le mercure », PNUE, 20 février 2009.

PNUE, « Décision BC.IX/10 : Coopération et coordination entre les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm », juin 2008.

- PNUE, « Décision BC-10/11 : Comité chargé d'administrer le Mécanisme visant à favoriser l'exécution et le respect des obligations au titre de la Convention de Bâle ».
- PNUE, « *Décision BC-10/2 : Cadre stratégique pour la mise en œuvre de la Convention de Bâle pour la période 2012–2021.* ».
- PNUE, « Décision BC-11/10 : Législations nationales, notifications, application effective de la Convention et efforts déployés pour lutter contre le trafic illicite ».
- PNUE, « Décision BC-12/14 : Réseau environnemental pour l'optimisation du respect de la réglementation sur le trafic illicite ».
- PNUE, « Décision BC-12/8 : Législations nationales, notifications, application de la Convention et efforts pour lutter contre le trafic illicite ».
- PNUE, « Décision globale adoptée par la Conférence des Parties à la Convention de Bâle », 2008.
- PNUE, « Décision globale adoptée par la Conférence des Parties à la Convention de Rotterdam », 2008.
- PNUE, « Décision globale adoptée par la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm », 2008.
- PNUE, « Décision SC-4/34 : Renforcement de la coopération et de la coordination entre les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm », mai 2009.
- PNUE, « Décision VI/16 : Éléments d'orientation pour la détection, la prévention et la répression du trafic illicite des déchets dangereux ».
- PNUE, « Décisions SC-1/18 : Renforcement des synergies au sein du groupe produits chimiques et déchets ».
- PNUE, « Étude théorique sur l'évaluation des projets sur le bromure de méthyle », 22 mars 2012.
- PNUE, « Examen préliminaire du fonctionnement du mécanisme de financement, en particulier concernant le programme international spécifique visant à soutenir le renforcement des capacités et l'assistance technique », 24 août 2014.
- PNUE, « Feuille de route pour la mise en œuvre de la Déclaration de Cartagena », 23 décembre 2014.
- PNUE, « La question de la santé dans l'instrument sur le mercure », 9 août 2011.
- PNUE, « Le trafic illicite dans le cadre de la Convention de Bâle ».

- PNUE, « Les Conventions sur les déchets et les produits chimiques dangereux », octobre 2004.
- PNUE, « Manuel de formation sur le trafic illicite ».
- PNUE, « Mémoire d'accord entre le Conseil du Fonds pour l'environnement mondial et la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants », 31 janvier 2005.
- PNUE, « Note de scénario pour la cinquième session du Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure », Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 15 octobre 2012.
- PNUE, « Principaux défis auxquels se heurte l'élimination du bromure de méthyle dans les Parties visées au Paragraphe 1 de l'article 5 », Secrétariat de l'ozone, Programme des Nations Unies pour l'environnement, 25 novembre 2011.
- PNUE, « Projet d'éléments d'une approche complète et appropriée de l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure », Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 6 octobre 2010.
- PNUE, « Proposition pour une approche conceptuelle et un texte possible sur les ressources financières et l'assistance technique », Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 24 avril 2012.
- PNUE, « Rapport d'activité sur l'application de la décision SS.XI/8 du Conseil d'administration, relative aux consultations sur les options de financement possibles pour les produits chimiques et les déchets », 20 décembre 2010.
- PNUE, « Rapport de la première Conférence des Parties à la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux, sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux en Afrique », juin 2013.
- PNUE, « Rapport des réunions extraordinaires simultanées des Conférences des Parties aux Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm », 7 avril 2010.
- PNUE, « Rapport du Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument juridiquement contraignant aux fins de l'application de mesures internationales à certains polluants organiques persistants sur les travaux de sa cinquième session », 4 décembre 2000.
- PNUE, « Rapport du Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure sur les travaux de sa première session », Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 15 juillet 2010.

- PNUE, « Rapport du Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure sur les travaux de sa deuxième session », Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 26 février 2011.
- PNUE, « Rapport final de la réunion du Groupe de travail spécial sur les polluants organiques persistants du Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique, tenue les 21 et 22 juin 1996 à Manille », 30 avril 1998.
- PNUE, « Rapport financier du Fonds d'affectation spéciale du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone pour la première année de l'exercice biennal 2010-2011 et dépenses en 2010 au regard du budget approuvé », 11 août 2011.
- PNUE, « Rapport sur la mise en œuvre du Programme de démarrage rapide et de son Fonds d'affectation spéciale », 26 juillet 2012.
- PNUE, « Réflexions sur l'avant-projet d'orientations concernant les stratégies, politiques et priorités programmatiques globales et les conditions d'octroi et d'utilisation des ressources, et concernant la liste indicative de catégories d'activités que la Caisse du Fonds pour l'environnement mondial financera », 18 août 2014.
- PNUE, « Aspect de la pollution-Substances chimiques », en ligne : Programme des Nations-Unies pour l'environnement  
 <<http://www.unep.org/environmentassembly/fr/substances-chimiques>> (consulté le 8 août 2017).
- PNUE, « Gestion des produits chimiques et plastiques marins », *Notre planète (Revue du Programme des nations Unies pour l'environnement)* (avril 2011), en ligne : Notre planète (Revue du Programme des nations Unies pour l'environnement)  
 <<https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/12521/retrieve>> (consulté le 8 août 2017).
- PNUE, « Réglementation des métaux lourds parmi les décisions clés du Conseil d'administration du PNUE » (25 février 2005), en ligne :  
 <<https://www.un.org/press/fr/2005/PNUE272.doc.htm>> (consulté le 26 juin 2017).
- PNUE, *Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques : Documents de SAICM et résolutions de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques*, PNUE, 2007, en ligne :  
 <<http://www.saicm.org/Portals/12/documents/saicmtexts/SAICM-publication-FR.pdf>.
- PNUE, *Décision BC-12/20 : Renforcement de la coopération et de la coordination entre les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm*, Convention de Bâle, 2015.
- PNUE, *Décision RC-7/10 : Renforcement de la coopération et de la coordination entre les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm*, Convention de Rotterdam, 2015.



- PNUE, *Décision SC-7/28 : Renforcement de la coopération et de la coordination entre les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm*, Convention de Stockholm, 2015.
- PNUE, *Directives techniques sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets constitués de mercure ou de composés du mercure, en contenant ou contaminés par ces substances*, 20 juillet 2015.
- PNUE, *Élimination du bromure de méthyle dans les pays en développement : histoire d'une réussite et des défis à relever*, 2014, en ligne : <<http://conf.montreal-protocol.org/meeting/oewg/oewg-34/ngo-publications/Observer%20Publications/Phasing-out%20Methyl%20Bromide%20in%20developing%20countries%20French%20%20low%20resolution.pdf>>.
- PNUE, *Géo Annuaire 2007 : Tour d'horizon d'un environnement en pleine mutation*, UNEP/Earthprint, 2007.
- PNUE, *Guide du système de contrôle*, 24 juin 2015.
- PNUE, *Policy options for financing the chemicals and wastes agenda* », 1 février 2010.
- PNUE, *Project proposals : Global*, 14 avril 2016.
- PNUE, *Rapport de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination sur les travaux de sa douzième réunion*, 13 août 2015.
- PNUE, *Synergies under the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions: Origins, benefits and the path forward*, décembre 2015.
- PNUE. *Bulletin d'information sur la protection de l'ozone et l'application du protocole de Montréal*, coll Action Ozone, Paris, France, PNUE CAP/IE, 1993.
- PNUE-FAO, « *Convention de Bâle, Convention de Rotterdam, Convention de Stockholm : règles de gestion financière* », avril 2013.
- PNUE-FAO, « *Décision RC 6-16 Financement et budget pour l'exercice biennal 2014-2015* », août 2015.
- PNUE-FAO, « *Décision RC-5/12 : Amélioration de la coopération et de la coordination entre les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm* », juin 2011.
- PNUE-FAO, « *Base de données de notification de mesures de réglementation finales* » (12 décembre 2016), en ligne : Rotterdam Convention  
<<http://www.pic.int/Proc%3%a9dures/Notificationdemesuresder%3%a9glementationfinales/Basededonn%3%a9es/tabid/1820/language/fr-CH/Default.aspx>>.

- PNUE-FAO, « Coopération avec les autres accords environnementaux multilatéraux : Convention de Minamata sur le mercure » (2010), en ligne : Secrétariat de la Convention de Rotterdam <<http://www.pic.int/Default.aspx?tabid=4405>.
- PNUE-FAO, « Décision RC-2/6: Renforcement des synergies entre les secrétariats des conventions sur les produits chimiques et les déchets ».
- PNUE-FAO, « Examens des dispositions concernant les synergies pour les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm », 22 décembre 2016.
- PNUE-FAO, « Fonds de financement » (2010), en ligne : Secrétariat de la Convention de Rotterdam  
<<http://www.pic.int/Miseenoeuvre/AssistanceTechnique/Financement/tabid/2178/language/fr-CH/Default.aspx>.
- PNUE-FAO, « Organisation du segment de haut niveau des réunions de 2017 des Conférences des Parties aux Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, 20 décembre 2016.
- PNUE-FAO, « Programme activities and operational programme budget for the triennium 2009-2011 (Excerpt from UNEP/FAO/RC/COP.4/24) », Secrétariat de la Convention de Rotterdam.
- PNUE-FAO, « Report on the review of the proposals set out in the note by the Secretariat on the organization and operation of the part of the Rotterdam Convention Secretariat hosted by the Food and Agriculture Organization of the United Nations to enhance synergies arrangements », février 2017.
- PNUE-FAO, « Secteur privé et industriel » (2010), en ligne : Secrétariat de la Convention de Rotterdam  
<<http://www.pic.int/Partenaires/Secteurpriv%c3%a9etindustriel/tabid/4443/language/fr-CH/Default.aspx>.
- PNUE-FAO, « Strategies for implementing synergies in the Republic of Korea » (2012), en ligne : Synergies among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions  
<<http://www.brsmeas.org/Archivesv1/Countries/SuccessStories/SuccessStoriesRepublicofKorea/tabid/2712/language/fr-CH/Default.aspx>.
- PNUE-FAO. *Formation et renforcement de la coopération entre les Autorités Nationales Désignées (ANDs) dans la mise en œuvre des obligations de la Convention de Rotterdam dans les 13 pays du CILSSS : Benin, Burkina Faso, Cap Vert, Cote d'Ivoire, Gambie, Guinée, Guinée – Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad et Togo*, 2016, en ligne : <<http://www.pic.int/Portals/5/download.aspx?d=UNEP-FAO-RC-Workshop-Senegal-20161220.French.pdf>.
- Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique*, 29 janvier 2000, 2226 R.T.N.U. 208.

*Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, 1 janvier 1989, 1513 RTNU 293 ; 26 ILM 1987.

*Report of the Governing Council, Sixth special session, General Assembly, Official Records, Fifty-fifth session, 29-31 May 2000, Supplement No 25 (A/55/25)*.

Secretary of the Basel Convention, « Trust Fund for the Basel Convention on the control of transboundary Movements of hazardous waste and their disposal (2007) », PNUE, 2007.

Secretary of the Basel Convention, « Trust Fund for the Basel Convention on the control of transboundary Movements of hazardous waste and their disposal (2006) », PNUE, 30 juillet 2007.

Secretary of the Basel Convention, « Trust Fund for the Basel Convention on the control of transboundary Movements of hazardous waste and their disposal (2008) », PNUE, 31 juillet 2009.

Secretary of the Basel Convention, « Trust Fund for the Basel Convention on the control of transboundary Movements of hazardous waste and their disposal (2009) », PNUE, 22 juin 2010.

Secretary of the Basel Convention, « Trust Fund for the Basel Convention on the control of transboundary Movements of hazardous waste and their disposal (2005) », PNUE, 25 juillet 2016.

Secretary of the Basel Convention. « Trust Fund for the Basel Convention on the control of transboundary Movements of hazardous waste and their disposal (2004) », PNUE, mai 2005.

UNDESA, Basel Convention, Rotterdam Convention, Stockholm Convention, UNEP et FAO. « Synergies succes stories: enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions », mars 2011.

UNEP « Status of contributions as at 31 May 2014 (Expressed in US Dollars) », 31 mai 2014.

UNEP, « Application de la décision V/32 sur l'élargissement du champ d'action du Fonds d'affectation spéciale visant à aider les pays en développement et autres pays ayant besoin d'une assistance technique à mettre en œuvre la Convention de Bâle », 22 novembre 2016.

UNEP, « Centres régionaux et centres de coordination de la Convention de Bâle », 26 janvier 2015.

UNEP, « Centres régionaux et sous-régionaux de la Convention de Stockholm pour le renforcement des capacités et le transfert de technologies ».

UNEP, « Cooperation and synergies: Decision SC-2/15 adopted by the second meeting of the Conference of the Parties to the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants », 18 septembre 2006.

UNEP, « Coordination for the national level », 5 octobre 2007.

UNEP, « Décision BC-11/26 : Financement et budget pour l'exercice biennal 2014-2015 », août 2015.

UNEP, « Decision BC-11/8: Committee for Administering the Mechanism for Promoting Implementation and Compliance of the Basel Convention ».

UNEP, « Decision BC-12/25: Programme of work and budget for the Basel Convention for the biennium 2016-2017 », 2015.

UNEP, « Décision SC- 6/30 Financement et budget pour l'exercice biennal 2014-2015 », août 2015.

UNEP, « Décision SC-4/2 : DDT », mai 2009.

UNEP, « Draft concept note for a household waste partnership », mars 2015.

UNEP, « Enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions », 31 mars 2012.

UNEP, « Global programme of action for the protection of the marine environment from land-based activities », 5 décembre 1995.

UNEP, « Green Customs Guide to Multilateral Environmental Agreements: the green customs initiative », 2008.

UNEP, « Hundreds of millions of dollars committed to developing countries for ozone layer protection », UNEP News Center, 27 novembre 2014.

UNEP, « Illegal trade and international chemical management: The way forward by building bridges », 26 novembre 2004.

UNEP, « Implementation of Paragraph 11 of Article 6 of the Basel Convention on insurance, bond and guarantee: Questionnaire for Parties », Secretariat of the Basel Convention, 2014.

UNEP, « Information provided by the secretariat of the Montreal Protocol on its experience with its compliance regime », 22 février 2008.

UNEP, « Insurance, bond, guarantee (Guide-draft text) », Secretariat of the Basel Convention, 6 avril 2016.

UNEP, « Mobile Phone Partnership Initiative (MPPI) », octobre 2011.

- UNEP, « *OEWG-IV/10: Questions financières* », juillet 2005.
- UNEP, « Programme of work and proposed budget for the biennium 2012–2013 », 16 février 2011.
- UNEP, « Progress of the consultative process on financing options for chemicals and wastes led by the United Nations Environment Programme », UNEP, 18 octobre 2011.
- UNEP, « Proposal from the Executive Secretary of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the secretariats of the three conventions », 21 décembre 2011.
- UNEP, « Rapport de la Conférence des Parties à la 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 sur les travaux de sa quatrième réunion », 31 octobre 2008.
- UNEP, « Report of the ad hoc joint working group on enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions on the work of its first meeting », 18 avril 2007.
- UNEP, « Report of the ad hoc joint working group on enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions on the work of its second meeting », 8 janvier 2008.
- UNEP, « Report of the Ad hoc Joint Working Group on Enhancing Cooperation and Coordination Among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions on the work of its third meeting », 29 mars 2008.
- UNEP, « Report of the joint meeting of the bureaux of the conferences of the parties to the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions - Geneva, Switzerland, 3–4 November 2016 », Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, novembre 2016.
- UNEP, « Report on activities of the Global Environment Facility in relation to the Minamata Convention during the interim period », 14 octobre 2014.
- UNEP, « Report on sustainability performance of the Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions », 5 avril 2012.
- UNEP, « Report on the review of the matrix-based management approach and organization of the Secretariats of the Basel Convention and the Stockholm Convention and the UNEP-part of the Secretariat of the Rotterdam Convention », octobre 2016.
- UNEP, « Responses to comments submitted on the proposal by the Executive Secretary for the organization of the secretariat », 13 juin 2012.

- UNEP, « Ressource mobilization », 21 février 2008.
- UNEP, « Status of contributions as at 28 February 2017 (Expressed in US Dollars) », 28 février 2017.
- UNEP, « Status of contributions as at 30 April 2014 (Expressed in US Dollars) », 30 avril 2014.
- UNEP, « Status of contributions as at 30 Jun 2014 (Expressed in US Dollars) », 30 juin 2014.
- UNEP, « Status of contributions as at 30 Novemembr 2014 (Expressed in US Dollars) », 31 novembre 2014.
- UNEP, « Status of contributions as at 30 September 2014 (Expressed in US Dollars), 30 septembre 2014.
- UNEP, « Status of contributions as at 31 August 2014 (Expressed in US Dollars) », 31 août 2017.
- UNEP, « Status of contributions as at 31 Decemebr 2014 (Expressed in US Dollars) », 31 décembre 2014.
- UNEP, « Status of contributions as at 31 Jul 2014 (Expressed in US Dollars) », 31 juillet 2014.
- UNEP, « Status of contributions as at 31 March 2017 (Expressed in US Dollars)», 31 mars 2017.
- UNEP, « Status of contributions as at 31 October 2014 (Expressed in US Dollars) », 31 octobre 2014.
- UNEP, « Strategic approach to international chemicals management: SAICM texts and resolutions of the International Conference on Chemical Management ».
- UNEP, « Submissions from parties, regional centres and other stakeholders on activities carried out to implement the synergies decisions », June 2011.
- UNEP, « Submissions from parties, regional centres and other stakeholders on activities carried out to implement the synergies decisions », 11 mars 2011.
- UNEP, « Swiss paper on how coordinated administrative arrangements might liberate financial resources for the implementation of the three conventions », 17 mars 2008.
- UNEP, « Table of chemicals listed under the Rotterdam, Stockholm and Basel Conventions (octobre 2013) », 7 octobre 2014.
- UNEP, « Tenth meeting of the Basel Convention Implementation and Compliance Committee », Secretariat of the Basel Convention, 5 décembre 2013.

- UNEP, « The Basel Convention Ban Amendment », 2011.
- UNEP. « Information kit Montreal 1998: First session of the intergovernmental negotiating committee-Persistent organic pollutants », juin 1998.
- UNEP/FAO, « Coordination of chemical issues through an inter-institutional body in Costa Rica » (2012), en ligne : Synergies among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions  
 <<http://www.brsmeas.org/Archivesv1/Countries/SuccessStories/SuccessStoryCostaRica/tabid/2713/language/fr-CH/Default.aspx>.
- UNEP/FAO, « Enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions », 31 décembre 2011.
- UNEP/FAO, « Proposal from the Executive Secretary of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the secretariats of the three conventions », 21 décembre 2011.
- UNEP/FAO, « Rapport de la Conférence des Parties à la 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 sur les travaux de sa deuxième réunion », 12 octobre 2005.
- UNEP/FAO, « Report of the overall review of the synergies arrangements », 24 novembre 2016.
- UNEP/FAO, « Reviews of the synergies arrangements for the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions (Addendum) », 23 décembre 2016.
- UNEP/FAO, « Submissions from parties, regional centres and other stakeholders on activities carried out to implement the synergies decisions », 14 avril 2011.
- UNEP/FAO. « Application de la procédure provisoire de consentement préalable en connaissance de cause à des produits chimiques interdits ou strictement réglementés qui font l'objet d'un commerce international : document d'orientation des décisions », novembre 1991.
- Unies-DPI/NMD, Nations. « Centre d'actualités de l'ONU - L'ONU signe un accord pour mieux lutter contre les déchets électroniques » (14 mars 2012), en ligne : Centre d'actualités de l'ONU  
 <[http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=27794&Cr=t%E9I%E9communications&Cr1=#.V\\_5XBCTI9](http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=27794&Cr=t%E9I%E9communications&Cr1=#.V_5XBCTI9).
- UNITAR. « Développer une évaluation des capacités pour la gestion rationnelle des produits chimiques et la mise en oeuvre nationale de la SAICM », avril 2007.

United Nations, « Audit of the United Nations environmental programme secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions », 22 avril 2017.

United Nations, « Audit of the Secretariat of the Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal », 26 avril 2012.

United Nations, « Principles on general right and obligations-United States proposal », mars 1992.

United Nations, « UN Careers » (2017), en ligne :  
<<https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=sal&lang=fr-FR>.

United Nations. « Principles on general rights and obligations-China and Pakistan-draft decision, Preparatory Committee for the UN Conference on Environment and Development, 4th session », 1992.

United Nations. *Financial Report and Audited Financial Statements for the Biennium Ended 31 December 2009 and Report of the Board of Auditors: Fund of the United Nations Environment Programme*, United Nations Publications, 2010.

United Nations. *Fund of the United Nations Environment Programme; Financial report and audited financial statements for the biennium ended 31 December 2011 and Report of the Board of Auditors*, United Nations, 2012.

United Nations. *Multilateral Treaty Framework, An Invitation to Universal Participation Focus 2005 : Responding to Global Challenges*, UN, 2005.

## **b) Gouvernements et agences gouvernementales**

Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (France). *Le mercure des amalgames dentaires, actualisation des données*, ANSM, 2015, en ligne, [http://ansm.sante.fr/var/ansm\\_site/storage/original/application/f5239a084515ff2a9400469016a2922a.pdf](http://ansm.sante.fr/var/ansm_site/storage/original/application/f5239a084515ff2a9400469016a2922a.pdf).

Commission du droit international. *Conclusions des travaux du Groupe d'étude de la fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, Nations Unies, 2006.

Conseil du budget de l'OCDE. *États financiers de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique au 31 décembre 2015*, OCDE, 23 juin 2016.



- Environnement et Changement climatique Canada. *L'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux (texte codifié)*, Gouvernement du Canada, 15 juillet 2013.
- European Commission (Directorate General for Environment). *Mercury flows and safe storage of surplus mercury*, Brussels, 2006, en ligne : [http://ec.europa.eu/environment/chemicals/mercury/pdf/hg\\_flows\\_safe\\_storage.pdf](http://ec.europa.eu/environment/chemicals/mercury/pdf/hg_flows_safe_storage.pdf) (consulté le 18 août 2017).
- Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures : *Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures : Rapport annuel 2015*, Londres, 2016, en ligne : [http://www.iopcfunds.org/uploads/tx\\_iopecpublications/IOPC\\_Funds\\_Annual\\_review\\_2015\\_FRENCH\\_WEB\\_01.pdf](http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopecpublications/IOPC_Funds_Annual_review_2015_FRENCH_WEB_01.pdf).
- Gourgourinis, Anastasios, *Equity and Equitable Principles in the World Trade Organization: Addressing Conflicts and Overlaps Between the WTO and Other Regimes*, Routledge, 2015.
- Gourgourinis, *La participation du secteur privé aux infrastructures en eau : guide pour l'action publique*, OCDE, 2009, en ligne : <http://www.oecd.org/fr/developpement/investissementpourledeveloppement/48759121.pdf>.
- Gouvernement de la Côte d'Ivoire. « ICC-Insurance-Parties – Cote d'Ivoire », PNUE, 20 mai 2014.
- Gouvernement du Canada, « *La gestion des substances potentiellement toxiques au Canada : un rapport de la série l'état du débat de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie* », Gouvernement du Canada, 2001.
- Gouvernement du Canada, « *Plan national de mise en œuvre du Canada au titre de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants* », 2006, en ligne : <http://chm.pops.int/Implementation/NationalImplementationPlans/NIPTransmission/ta/bid/253/Default.aspx> (Canada).
- Gouvernement du Ghana. « National Profile to Assess the Chemicals Management Infrastructure in Ghana », UNITAR, juillet 1997.
- Gouvernement français. « Délocalisations : quelles entreprises vers quelles destinations ? », *Vie Publique* (juin 2013), en ligne, <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/delocalisations-queelles-entreprises-vers-queelles-destinations-20130617.html>.
- Government of Bahamas. « Questionnaire for Parties- Response from Bahamas », Secretariat of the Basel Convention, 23 juillet 2014.

- Government of Canada, Statistics Canada. « Le Quotidien — Produits chimiques industriels et résines synthétiques, 2016 » (19 juillet 2017), en ligne : <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/170719/dq170719f-fra.htm> (consulté le 27 juillet 2017).
- GSMA-Latin America. « e-waste in Latin America: The contribution of mobile operators in reducing electronic waste », mai 2014.
- India, United Arab Republic, and Yugoslavia: Trade expansion and economic co-operation agreement*, New Delhi, India, December 23, 1967, 7 I.L.M (1968) 735.
- INECE. « Response from International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE) », Secretariat of the Basel Convention, 16 mai 2014.
- Institut National du Cancer (France). « Rayonnement ultraviolets et risques de cancer », 22 juillet 2010.
- Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (France). « Inspection des installations classées- Recyclage/Valorisation », 2016.
- Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable (Cameroun). « Plan national de mise en oeuvre de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants au Cameroun », UNEP, décembre 2012.
- Ministère du développement durable, environnement et lutte contre les changement climatiques (Québec). « À propos des pesticides », octobre 2016.
- Ministry of Environment and physical planning. « National implementation plan on reduction & elimination of persistent organic pollutants in the Republic of Macedonia », PNUE, 2004.
- Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol. « Welcome to the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol », 2016.
- Nordic Council of Ministers. « Report from the Nordic Symposium: « Synergies in the biodiversity cluster », Ministry of the Environment of Finland, avril 2010.
- République du Niger et PNUD. « *Stratégie nationale et plan d'actions pour la conservation durable des éléphants du Niger*, UICN, juin 2010.
- Santé Canada. « Audit de la mise en oeuvre du Plan de gestion des produits chimiques-Substances existantes », Gouvernement du Canada, septembre 2013.
- Sultanate of Oman. « Questionnaire for Parties- Response from Oman », Secretariat of the Basel Convention, PNUE, 30 mai 2014.

Transport Canada. « Transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses : responsabilité et indemnisation », octobre 2010.

US Government. « Comment from the United States-Proposal from the Executive Secretary of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the organization of the Secretariat of the three Conventions », 25 janvier 2012.

#### **4- Autres sites et pages internet**

Fonds pour l'environnement mondial. « Système transparent d'allocation des ressources (STAR) », FEM, septembre 2010, en ligne, <https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/STAR-FR.pdf>.

RecyConsult, « Substance chimique, la définition du Dico » (2010), en ligne : Dictionnaire-environnement <[http://www.dictionnaire-environnement.com/substance\\_chimique\\_ID876.html](http://www.dictionnaire-environnement.com/substance_chimique_ID876.html)> (consulté le 8 août 2017).

RecyConsult. « Produit chimique, la définition du Dico » (2010), en ligne : Dictionnaire de l'environnement <[http://www.dictionnaire-environnement.com/produit\\_chimique\\_ID3962.html](http://www.dictionnaire-environnement.com/produit_chimique_ID3962.html)>.

World Bank, « Madagascar-Second Environment Program Support Project », World Bank, septembre 1996, en ligne, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/09/05/000009265\\_3971229182625/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/09/05/000009265_3971229182625/Rendered/PDF/multi0page.pdf).

World Bank. « Trinidad and Tobago - Environmental Management Project », World Bank, mars 1995, en ligne : <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2004/12/15/06D369DBEE6E434285256F03000CE6B1/1\\_0/Rendered/PDF/06D369DBEE6E434285256F03000CE6B1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2004/12/15/06D369DBEE6E434285256F03000CE6B1/1_0/Rendered/PDF/06D369DBEE6E434285256F03000CE6B1.pdf)>.

World Health Organization. « The Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals (IOMC) » (2010), en ligne : WHO <<http://www.who.int/iomc/en>>.

## 5- Autres sources

International, Radio Canada. « Canada : meilleure réputation au monde pour la quatrième fois en six ans », en ligne : Radio Canada International <http://www.rcinet.ca/fr/2015/07/17/canada-meilleure-reputation-au-monde-pour-la-quatrieme-fois-en-six-ans/>

OXFAM International. *Service public ou fortune privée- Document d'information OXFAM (janvier 2019)*, OXFAM International, janvier 2019.

Radio Canada, Agence France-Presse, Associated Press et Reuters. « Trump abandonne l'Accord de Paris ».



## Annexe II- Structure of the BRS Secretariat

Matrix-based management approach and *ad interim* organization of the Secretariat of the Basel and Stockholm conventions and the UNEP part of the Rotterdam Convention as of 1 September 2015

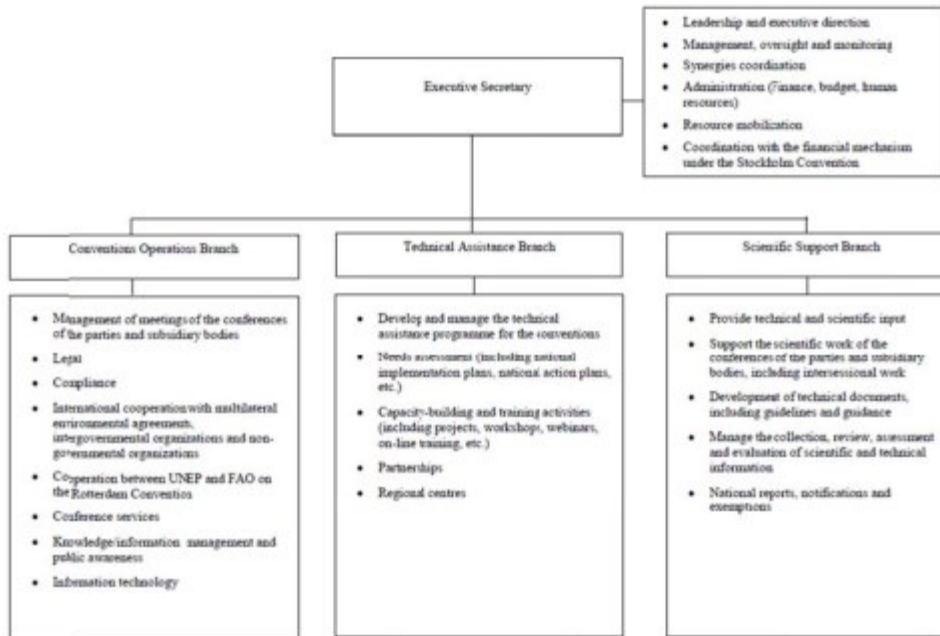


Tableau II. Structure of the BRS secretariat

(Source : UNEP, Rapport sur l'examen général des dispositions sur les synergies, UNEP/CHW.13/INF/43 du 26 novembre 2016, à la p. 33).