



BRIEFING DE L'UICN POUR LES NÉGOCIATEURS Session INC-2 du traité mondial sur les plastiques Processus juridique de négociation des traités

Dans le cadre de la triple crise planétaire, la pollution est l'un des principaux moteurs de la perte de biodiversité et de la dégradation des écosystèmes, sur terre, dans l'air, dans l'eau et dans l'environnement marin. Parallèlement, le droit de l'homme à un environnement sain a été reconnu par les Nations Unies et les organismes associés.¹ En outre, la science confirme de plus en plus les nombreux liens entre les impacts de la pollution plastique et les dommages causés à l'environnement et à la santé humaine. Si de nombreux accords multilatéraux sur l'environnement (AME) abordent certains aspects de la pollution, en particulier la pollution plastique, aucun ne régit directement le cycle de vie complet de la production et de la pollution plastique, y compris les nombreux domaines connexes tels que le droit commercial et les droits de l'homme. En 2022, l'ANUE a adopté la résolution 5/14, qui ouvre le processus de négociation d'un instrument international juridiquement contraignant sur la pollution plastique, y compris dans le milieu marin (traité sur les plastiques).² La résolution établit des paramètres pour le processus de négociation du traité sur les plastiques et s'inscrit dans le contexte du droit international ainsi que du processus établi de négociation, de rédaction et de création de repères pour la création du traité dans la pratique existante des AME.

Le processus qui mène de l'ouverture des négociations à la conclusion d'un traité final comporte de nombreuses étapes. C'est pourquoi la [Commission mondiale du droit de l'environnement de l'UICN](#) a publié les grandes lignes suivantes concernant le processus juridique des négociations de traités. Ce schéma s'inscrit dans le contexte des négociations d'un traité sur les matières plastiques, bien qu'il soit destiné à servir d'illustration aux normes et pratiques générales du droit international. Il est donc largement adapté pour expliquer les pratiques courantes de négociation des traités, en utilisant une terminologie standardisée, bien que cette terminologie puisse différer dans la pratique entre les différents systèmes de négociation des traités.

1. Autorisation des négociations de traités

Pour entamer un processus formel de négociation d'un traité sous les auspices d'une organisation internationale, il est nécessaire que ces négociations soient autorisées par l'organe de gouvernance approprié au sein de l'organisation.³ L'organe de gouvernance autorisé à prendre cette décision est généralement désigné dans les termes du texte fondateur ou de la charte de l'organisation. Par exemple, la résolution 5/14 de l'AENU a autorisé l'organisation du processus de négociations dans le but de créer un traité sur les plastiques. Le Comité intergouvernemental de négociation (CIN) sur la pollution plastique a donc été créé.

Les paramètres des négociations du traité seront dictés par les termes de l'instrument d'autorisation. C'est pourquoi il est essentiel de bien comprendre le contenu, l'intention et la portée

de l'instrument d'autorisation, ainsi que les exigences procédurales qu'il peut définir pour le processus de négociation. Celles-ci peuvent être modifiées ultérieurement par les sessions du CNI.

2. Conduite et calendrier des négociations

Le calendrier du processus de négociation est en grande partie déterminé par les termes de l'instrument d'autorisation. Les questions soulevées par le calendrier des négociations porteront essentiellement sur l'existence d'un calendrier pour la date finale de conclusion du traité. Par exemple, la résolution 5/14 de l'AENU a fixé la date cible de fin 2024 pour la conclusion d'un projet de traité, dans l'espoir que celui-ci soit ensuite adopté en 2025.

Il n'y a pas de limite au nombre de sessions qui peuvent être tenues dans le cadre d'une négociation de traité standard, mais des considérations telles que la viabilité de réunions fréquentes, les coûts et les charges de réunions fréquentes, et la probabilité d'avantages découlant de réunions fréquentes peuvent influencer cette décision. Par exemple, dans le contexte du traité sur les plastiques, il a été décidé qu'il y aurait cinq sessions de négociation du CNI entre fin 2022 et fin 2024 afin de produire le projet de traité. Il a été décidé d'organiser ces événements tous les 5 à 6 mois environ (novembre 2022, mai 2023, novembre 2023, avril 2024 et novembre 2024).

La question du lieu est également importante pour le processus de négociation des traités. Dans certains cas, il sera décidé de tenir toutes les sessions de négociation dans un lieu central. Par exemple, au cours des négociations pluriannuelles du traité sur la haute mer, ces sessions ont toujours été organisées sous les auspices de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) et se sont tenues à New York, où elle a son siège. Dans d'autres cas, il peut être décidé de tenir chaque session de négociation dans une région géographique différente. Là encore, dans le contexte des négociations du traité sur les plastiques, il a été décidé de tenir la première CNI - CNI 1 - à Punta del Este, en Uruguay, et les CNI suivantes en France, au Kenya, au Canada et en Corée du Sud, respectivement.

3. Rôle des parties prenantes et des observateurs

En fonction de la portée de l'autorisation et du mandat, les parties prenantes - qu'il s'agisse d'organisations intergouvernementales (OIG), d'organisations internationales (OI), d'organisations non gouvernementales (ONG) ou d'experts scientifiques - ont été invitées à se joindre au processus de négociation du traité en tant qu'observateurs. Il s'agit là d'un élément essentiel pour garantir que les niveaux d'expertise nécessaires pour faire face à la triple crise planétaire soient inclus dans l'ensemble du processus de négociation du traité, y compris les connaissances scientifiques et les communautés vulnérables. La place des parties prenantes est similaire à leur

¹ Voir AGNU, Le droit de l'homme à un environnement propre, sain et durable, A/76/L.75 (26 juillet 2022).

² UNEA, "Mettre fin à la pollution plastique : Vers un instrument international juridiquement contraignant", UNEP/PP/OEWG/1/INF/1 (10 mai 2022).

UICN WCEL Processus juridique des négociations de traités préparé pour INC-2 (Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur la pollution plastique)

³ Pour plus d'informations sur les processus de négociation des traités, voir Alexandra R Harrington, *International Organizations and the Law*, 1st ed (Routledge, 2018) ; Malcolm N Shaw, *International Law*, 9th ed (CUP, 2021).

rôle d'observateur dans un certain nombre d'organisations internationales. À ce titre, une fois accréditées par l'entité organisatrice compétente, les parties prenantes ont la possibilité d'assister aux sessions de négociation et, souvent, de faire des déclarations à la suite des débats des États.

4. Réunions intersessions

Outre les principales sessions de négociation, il est possible d'organiser des réunions intersessions lorsque des questions mériteraient d'être examinées de manière spécifique avant la prochaine session de négociation. Ces réunions sont entièrement facultatives et leur utilisation dépendra de l'évaluation de facteurs tels que l'utilité potentielle, la viabilité de la convocation des États et des parties prenantes et la faisabilité de leur tenue s'il y a peu de temps entre les principales sessions de négociation elles-mêmes. Le traité sur les matières plastiques est un exemple de processus de négociation où, jusqu'à présent, il a été décidé de ne pas organiser de réunions intersessions en raison du calendrier serré des négociations globales. Toutefois, le CNI et d'autres partenaires ont organisé de nombreux webinaires et événements sur des sujets essentiels afin de permettre au processus de discussion de se poursuivre.

En outre, il convient de noter que dans certaines négociations de traités, les États et les parties prenantes ont la possibilité de soumettre des commentaires en général ou sur des questions spécifiques soulevées par l'organe organisateur au cours de la période d'intersessions. Ces commentaires permettent aux États d'exprimer leur point de vue sur les questions abordées dans le cadre du processus de négociation du traité, ce qui donne à tous les États la possibilité de se faire entendre avant les négociations et de contribuer à les orienter. C'est ainsi que se sont déroulées les négociations du traité sur les matières plastiques jusqu'à présent.

5. Réunions plénières et groupes de contact

Au cours des cycles de négociation, les réunions des États participant aux négociations sont appelées réunions plénières. Ces réunions sont des lieux où tous les États peuvent exprimer leurs points de vue et où des votes formels et contraignants ont lieu au moment opportun. En fonction des limites fixées par l'organisme organisateur, les parties prenantes accréditées siègent en tant qu'observateurs lors des réunions plénières. Cela signifie que les parties prenantes ont la possibilité d'écouter et, souvent, de proposer des interventions sous la forme de commentaires formulés à la suite des commentaires des États. Les parties prenantes n'ont généralement pas la possibilité de faire des commentaires pendant les discussions de vote.

Dans le cadre de la procédure habituelle, des groupes de contact, c'est-à-dire des réunions de groupes d'États plus restreints axées sur des questions précises et organisées en dehors des séances plénières, peuvent être mis en place. Les

groupes de contact, qui sont dirigés par des présidents approuvés par un vote de la session plénière, ont pour mission de clarifier certaines questions qui ont été soulevées et de faire rapport à la session plénière. Le nombre de groupes de contact pouvant être créés au cours d'un cycle de négociation n'est pas limité et ils sont ouverts à tous les États qui en expriment le souhait. En outre, il est courant que les parties prenantes accréditées puissent assister aux réunions des groupes de contact en tant qu'observateurs, bien qu'elles ne puissent pas participer aux discussions.

6. Mode de prise de décision

Au cours des premiers cycles de négociations, l'objectif est de favoriser les discussions et de commencer à dégager un consensus sur les questions et les termes potentiels du traité final. Lorsque les États sont d'accord, les négociations passent du mode discussion au mode décisionnel, au cours duquel des propositions et des votes sur les termes à inclure dans le projet de traité sont effectués. Il convient de noter que de nombreux cycles de négociation comporteront à la fois des modes de discussion et de prise de décision et que le passage d'une phase à l'autre sera souvent axé sur la volonté des États de parvenir à un accord sur un sujet particulier (par exemple, la structure du traité).

7. Zéro brouillon

Lorsque des progrès significatifs ont été réalisés dans les discussions du processus de négociation d'un traité, il n'est pas rare qu'un "projet zéro" du traité soit proposé. Il ne s'agit pas d'un document contraignant et cela ne signifie pas que les débats ou les discussions sont terminés. Le projet zéro est plutôt utilisé comme point de départ pour les suggestions et propositions formelles des États officiellement - ou des parties prenantes faisant des suggestions - afin d'avancer vers la proposition de termes pendant le mode d'élaboration du traité.

8. Format du traité

En général, il existe deux options pour le format d'un traité - une convention spécifique ou une convention-cadre - bien qu'une option hybride soit toujours possible si elle est approuvée par les États. L'utilisation d'une structure de convention spécifique implique un ensemble de dispositions mieux définies dans le corps du texte principal du régime du traité et peut être accompagnée d'une annexe ou d'une série d'annexes qui contiennent des connaissances scientifiques et techniques plus concentrées. Dans ce contexte, les États souhaitant être liés par le traité signent la combinaison holistique des termes du traité principal et des annexes et deviennent juridiquement liés à ce texte à condition de le ratifier conformément à leurs exigences juridiques nationales. Les exemples incluent le protocole de Montréal et les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm dans le contexte du droit de l'environnement, ainsi que la majorité des traités relatifs aux droits de l'homme et au droit commercial.⁴

⁴ Pour une analyse plus approfondie de ces relations, voir le document de l'UICN WCEL Briefing for Negotiators, Treaty Regime Interaction (2023), disponible à l'adresse suivante :

UICN WCEL Processus juridique des négociations de traités préparé pour INC-2 (Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur la pollution plastique)

<https://www.iucn.org/resources/information-brief/iucn-briefings-negotiators-plastics-treaty-inc-2-session-compilation> .



L'utilisation d'une structure de convention-cadre implique un ensemble de dispositions moins bien définies dans le corps du texte principal du régime conventionnel. Ainsi, le système de la convention-cadre permet aux États de s'engager sur des principes fondamentaux et des termes essentiels dans le texte principal tout en s'appuyant sur l'utilisation de protocoles et d'accords ultérieurs pour codifier les questions scientifiques, techniques et autres. Dans ce contexte, les États souhaitant être liés par le traité signent la convention-cadre dès le départ. Les protocoles ou accords ultérieurs sont négociés séparément, tout en respectant les paramètres établis par la convention-cadre, et doivent être ratifiés par chaque État. Si un État ne ratifie pas un protocole ou un accord, il reste juridiquement lié aux termes de la seule convention-cadre. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en est peut-être l'exemple le plus frappant.

Dans tout format de traité, l'utilisation d'un préambule est un aspect important pour encadrer la définition et la compréhension des questions à traiter, les objectifs fondamentaux du traité et les liens entre le traité et d'autres traités existants. Par exemple, dans le contexte du traité sur les plastiques, il sera essentiel que le préambule fasse référence aux AME fondamentaux ainsi qu'à d'autres traités sur les droits de l'homme et accords commerciaux.

9. Convergence des régimes

De nombreux AME ont des domaines d'intervention qui s'entrecroisent, ce qui est particulièrement vrai dans le cas de la pollution plastique. Par exemple, la CCNUCC, la Convention sur la diversité biologique et les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm ont des liens directs. En même temps, il ne faut pas oublier qu'un traité engendra des répercussions dans de nombreux autres domaines, tels que la législation sur les droits de l'homme et le droit commercial. Il existe donc un besoin évident de mécanismes efficaces d'interaction entre tout nouveau traité sur les matières plastiques et d'autres régimes internationaux pertinents. Cela reflète les efforts récents des conférences des parties pour divers accords environnementaux multilatéraux afin de créer

des synergies et des mécanismes de coordination entre les régimes de traités dont les termes et les domaines de réglementation se chevauchent.

10. Procédures de vote

Les procédures de vote sont cruciales dans n'importe quel contexte, et en particulier dans le cadre de la négociation d'un traité. En règle générale, elles sont relativement normalisées et font l'objet d'un accord formel lors du premier cycle de négociations. La pratique courante dans les négociations de traités est que chaque État dispose d'une voix et que les entités régionales peuvent voter en bloc.

11. Approbation et adoption du texte du traité

Lorsque les termes du traité ont été acceptés par les États par le biais de la procédure de vote désignée, l'ensemble du texte du projet de traité sera voté par les États. Si ce vote sur l'ensemble du texte du traité est positif, le travail de négociation sera achevé, mais le traité lui-même ne sera pas juridiquement contraignant. Il sera transmis à l'organe qui a demandé les négociations pour être évaluée pour un vote d'adoption. Si cet organe approuve le texte du traité, il l'adoptera et le traité sera ouvert à la signature. Suivant les procédures nationales de ratification, les États fourniront une notification officielle lorsque cela sera fait et ils seront alors liés par les termes du traité.

12. Date d'entrée en vigueur du traité

Il convient de noter que l'un des termes essentiels de tout traité est la désignation de la date à laquelle il entre en vigueur au niveau mondial pour les États qui en sont devenus parties. Le choix de cette date reflète les priorités et les préoccupations des rédacteurs du traité, qui veulent s'assurer qu'il bénéficie d'un soutien suffisant pour être mis en œuvre de manière significative. Il existe de nombreuses options, y compris celles qui sont plus générales - comme une date désignée - ou spécifiques - comme lorsqu'un certain nombre d'États l'ont ratifié ou lorsqu'un certain pourcentage d'États producteurs ou consommateurs l'ont ratifié.

Contacts UICN :

Karine Siegwart, chef de délégation de l'UICN, conseillère politique principale de l'UICN, Centre de politique internationale, karine.siegwart@iucn.org

Alexandra R. Harrington, Lancaster University Law School et présidente du groupe de travail de l'UICN sur l'accord de la CMEL sur la pollution plastique, a.harrington1@lancaster.ac.uk

Plus d'informations :

[Briefing de la CMEL de l'UICN pour les négociateurs de la CNI-2](#)