

Examen de toutes les Résolutions et décisions précédentes

Mesures requises :

Le Comité permanent est invité à :

- a) examiner le présent document et en particulier les recommandations, y compris l'annexe ;
- b) autoriser l'utilisation de fonds pour engager un consultant chargé de préparer la documentation pour la 58^e Réunion du Comité (SC58) ; et
- c) conformément à la Résolution XIII.4, paragraphe 25 (voir paragraphe 1 ci-dessous), fournir des commentaires au Secrétariat afin qu'il puisse préparer des recommandations pour examen à la 58^e Réunion du Comité permanent.

Introduction

1. À sa 13^e session (Dubai, 2018), la Conférence des Parties contractantes a adopté la Résolution XIII.4, *Responsabilités, rôle et composition du Comité permanent et répartition régionale des pays dans le cadre de la Convention de Ramsar*, qui comprend les requêtes suivantes, dans les paragraphes 24 et 25 :

24. CHARGE le Secrétariat :

- a) *d'examiner toutes les résolutions et décisions précédentes en identifiant celles ou, le cas échéant, les parties de celles qui ne sont peut-être plus valables ou applicables, qui se contredisent ou sont incohérentes avec les pratiques actuelles de Ramsar et de faire rapport sur ses conclusions à la 57^e Réunion du Comité permanent, avec notamment des informations sur la manière dont le Secrétariat est parvenu à ces conclusions (par exemple, entre autres, que l'activité est terminée, remplacée, contradictoire ou intégrée ailleurs) ; et*
- b) *de préparer, d'après ses conclusions et les commentaires des Parties à son rapport à la 57^e Réunion du Comité permanent, des recommandations aux Parties à la 58^e Réunion du Comité permanent en vue d'envisager un processus pour : abroger les résolutions et décisions obsolètes ; établir une procédure automatique d'abrogation des résolutions et décisions obsolètes ou contradictoires lorsqu'elles sont remplacées par de nouveaux textes ; et préparer une liste regroupée de résolutions et décisions à mettre à jour après chaque session de la Conférence des Parties contractantes ainsi que, selon les besoins, après les réunions du Comité permanent.*

25. CHARGE le Comité permanent, à sa 57^e Réunion, d'examiner le rapport du Secrétariat sur la validité des résolutions et décisions et de le commenter, et d'examiner les recommandations

du Secrétariat sur ce sujet à sa 58e Réunion, en vue d'inclure dans une résolution pertinente, adressée à la 14e Session de la Conférence des Parties contractantes (COP14), la suppression de résolutions et décisions obsolètes et la mise en place, pour la Convention, d'une procédure d'abrogation automatique des résolutions et décisions obsolètes lorsqu'elles sont remplacées par de nouveaux textes.

Contexte

2. À sa 6^e Session (Brisbane, 1996), la Conférence des Parties contractantes a adopté la Résolution VI.11, *Recueil des Recommandations et Résolutions de la Conférence des Parties contractantes*. Il fut noté que 72 Recommandations et 18 Résolutions avaient déjà été adoptées avant cette session et qu'il était nécessaire de regrouper les Recommandations et les Résolutions qui traitaient du même sujet. Le Secrétariat a reçu instruction de compiler des versions regroupées et le Comité permanent a été chargé du suivi.

3. À sa 19^e Réunion (novembre 1996), le Comité permanent a adopté la décision suivante :

Décision 19.24 : Le Bureau doit commencer à préparer une compilation ou un recueil de toutes les décisions prises par les six sessions de la CdP à ce jour selon les thèmes du Plan stratégique.

4. En conséquence, à la 7^e Session de la Conférence des Parties contractantes (San José, 1999), le Secrétariat a présenté le document Doc. 13.1, décrivant les mesures prises par le Secrétariat pour établir une « liste des concepts clés », comme une sorte d'index, et un système de menu en ligne pour que l'on puisse trouver les Résolutions et les Recommandations à travers l'Internet. L'introduction indiquait qu'aucune action n'était requise de la part de la Conférence. Le rapport de la session ne fait état d'aucune discussion du document et d'aucune décision des Parties.
5. Il n'y a pas eu de regroupement des Résolutions et Recommandations et le sujet a été soulevé à nouveau à la 9^e Session de la Conférence des Parties contractantes (COP9, Kampala, 2005). À la COP9, la Conférence a adopté la Résolution IX.17, *Examen des décisions de la Conférence des Parties contractantes*. Dans cette Résolution, la Conférence rappelait le grand nombre de « chevauchements et de répétitions dans les orientations, conseils et directives accumulés dans le cadre de la Convention ». Le Secrétariat fut chargé, en collaboration avec le Comité permanent et le Groupe d'évaluation scientifique et technique (GEST), d'entreprendre un examen de toutes les décisions adoptées par la Conférence des Parties contractantes et de présenter les résultats à la 10^e Session de la Conférence pour décision. Le Comité permanent fut chargé d'examiner et d'approuver un projet de mandat pour le Secrétariat, tout fournisseur de services externe, et un budget.
6. À la 35^e Réunion du Comité permanent (février 2007), le Secrétariat a communiqué un document préparé avec l'aide de BirdLife International et de la Royal Society for the Protection of Birds, contenant une analyse approfondie des Résolutions qui avaient été adoptées, et des suggestions concernant la marche à suivre. Le Comité a adopté la Décision SC35-26, comme suit :

Décision SC35-26 : Le Comité permanent est d'avis qu'il faut encourager la poursuite des travaux sur l'examen des décisions passées mais qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir un avis juridique à moins que de graves problèmes ne se présentent, et qu'il serait utile de présenter les décisions de la Convention en groupes thématiques avec une liste des

décisions actuellement en vigueur. Le Comité estime qu'il ne faut entreprendre de regroupement et de retrait de décisions passées qu'en cas de nécessité mais que toute nouvelle résolution devrait, chaque fois que nécessaire, mentionner le retrait de décisions précédentes qu'elle remplace. Le Comité permanent encourage Dave Pritchard à examiner ce que signifierait le retrait de blocs de décisions spécifiques et demande au Secrétariat d'évaluer des moyens d'analyser l'application des décisions passées afin d'identifier toute redondance. Le Comité permanent demande un rapport pour la réunion SC36 qui pourrait être communiqué à la COP10.

7. Dans le même contexte, à ses 36^e et 37^e Réunions (février 2008 ; juin 2008), le Comité permanent a adopté les décisions suivantes :

Décision SC36-11 : Le Comité permanent note l'état actuel des progrès de l'examen des décisions de la COP et demande au Secrétariat de discuter avec Dave Pritchard des possibilités de présenter des informations à la COP10 et de faire rapport à la Réunion SC37 sur les progrès accomplis.

Décision SC37-18 : Le Comité permanent prend note des progrès accomplis dans la revue des décisions des COP précédentes ainsi que des travaux prévus par le GEST pour faire progresser ce projet.

8. À la 10^e Session de la Conférence des Parties contractantes (Changwon, 2008), la présidence du Comité permanent a indiqué que des instructions avaient été données sur la marche à suivre. Toutefois, il semble qu'aucune nouvelle mesure n'ait été prise pour appliquer la Résolution IX.17.

État actuel des Résolutions et Recommandations

9. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, la Conférence des Parties contractantes a adopté 237 Résolutions, 83 Recommandations et 13 sous-recommandations, comme indiqué dans le tableau suivant.

COP	Nombre de Résolutions adoptées	Nombre de Recommandations adoptées	Nombre de sous-recommandations
13	25		
12	16		
11	22		
10	32		
9	25		
8	46		
7	30	4	
6	23	18	5
5	9	15	3
4	5	14	5
3	4	11	
2		10	
1		11	
TOTAL	237	83	13

Discussion

10. Avec tant de Résolutions et de Recommandations, il est clairement difficile pour les Parties et le Secrétariat de garder la trace de toutes les politiques, orientations, instructions et demandes de la Conférence des Parties contractantes, et de veiller à leur application. De multiples Résolutions ou Recommandations ont été adoptées sur de nombreux sujets contenant des textes qui peuvent être redondants, contradictoires ou obsolètes.
11. La Convention de Ramsar n'est pas la seule à être confrontée à ce problème. D'autres conventions multilatérales font face à la même situation et ont mis en place des procédures pour regrouper les résolutions et autres décisions existantes et pour éviter d'avoir de multiples résolutions sur le même thème à l'avenir. Le Secrétariat estime qu'il serait utile d'apprendre de leur expérience, et en particulier de celle de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), qui a mis en place une procédure en 1992.
12. Dans la Résolution XIII.4, la Conférence des Parties contractantes demande au Secrétariat d'examiner toutes les Résolutions et décisions et de faire rapport sur ses conclusions à la présente session. Toutefois, comme un tel examen suppose de consulter 333 textes adoptés, avec des milliers de paragraphes, il n'aurait malheureusement pas été possible de terminer cet exercice dans le temps imparti. Nous avons appris de l'expérience d'autres conventions, en particulier de la CITES, que l'examen des textes existants et la préparation de regroupements sont très consommateurs de temps. Comme indiqué au paragraphe 6 ci-dessus, une partie du travail a déjà été faite et présentée au Comité permanent en 2007 mais depuis, 95 nouvelles Résolutions ont été adoptées, de sorte que cela ne constitue qu'un point de départ.
13. Pour mettre la Convention de Ramsar sur la bonne voie et lui permettre d'atteindre l'objectif défini par la Conférence des Parties contractantes, le Secrétariat souhaite proposer une procédure tenant compte de l'énormité de la tâche, du temps qu'il faudra pour réviser des milliers de paragraphes de texte, et des contraintes exercées sur le Secrétariat. Ces facteurs nécessitent que ce travail soit accompli en plusieurs phases.

Recommandations

14. Le Secrétariat recommande au Comité permanent de proposer à la Conférence des Parties contractantes une procédure qui aurait pour objet de rendre les Résolutions de la Convention de Ramsar plus faciles à comprendre et à appliquer, pour en faire de véritables outils pratiques pour les Parties.
15. Pour y parvenir, la Conférence des Parties contractantes devrait prendre trois mesures :
 - a) La première consisterait à abroger les Résolutions et les Recommandations, ou des parties de Résolutions et de Recommandations, qui sont obsolètes.
 - Le Secrétariat pourrait les consigner dans un document présenté pour examen à la 58^e Réunion du Comité permanent, qui serait préparé en consultation avec les Parties intéressées, et avec les membres du GEST, le cas échéant.
 - b) La deuxième mesure consisterait à regrouper les Résolutions et les Recommandations, ou des parties de Résolutions et de Recommandations, qui traitent du même sujet.

- Ce regroupement supposerait également la suppression de parties de Résolutions qui sont contradictoires ou redondantes. Compte tenu du très grand nombre de Résolutions, cette tâche devrait être menée en plusieurs phases, et plusieurs thèmes devraient être abordés à chaque session de la Conférence des Parties contractantes, jusqu'à ce que le regroupement soit complet. Il convient de souligner que la préparation d'un projet de regroupement de résolutions doit, dans toute la mesure du possible, utiliser les termes des Résolutions et Recommandations actuelles qu'il est destiné à remplacer pour qu'il n'y ait pas de modification sur le fond. Ce principe distingue la procédure de regroupement du processus d'adoption de nouvelles Résolutions. Ainsi, la Conférence des Parties contractantes n'aurait plus qu'à juger si chaque regroupement est fait correctement et n'aurait pas à se concentrer, ou à négocier, la substance des Résolutions regroupées, car celle-ci est déjà adoptée par la Conférence.
 - Le Secrétariat pourrait préparer, pour la 58e Réunion du Comité permanent :
 - une proposition avec budget pour la préparation d'un nombre limité de projets de résolutions regroupées pour examen à la 14^e Session de la Conférence des Parties contractantes (COP14), dont le nombre serait défini durant la première phase de la procédure ; et
 - un projet modèle de résolutions regroupées, sur la base duquel le Comité pourrait déterminer la marche à suivre.
 - Le Secrétariat recommande que le Comité permanent crée un groupe de Parties intéressées avec lesquelles le Secrétariat peut échanger les projets pour commentaires avant qu'ils ne soient présentés à la 58e Réunion ou à la 59e Réunion du Comité permanent. Si le Comité permanent accepte ces projets, ceux-ci pourraient être communiqués à la COP14 pour adoption.
 - Pour ce travail aussi, le Secrétariat devrait compter sur les services d'un consultant.
 - Après la COP14 et sur la base de l'expérience acquise avant et pendant cette session, le Comité permanent pourrait décider des Résolutions et Recommandations à regrouper dans la deuxième phase.
- c) La troisième mesure consisterait, pour la Conférence des Parties contractantes, à examiner les meilleurs moyens d'enregistrer ses décisions à l'avenir, pour veiller à ce que, après la fin de la procédure d'examen, les Résolutions ne redeviennent pas plus difficiles à comprendre et à appliquer qu'il n'est nécessaire.
- Avec l'avis du Comité permanent, cette procédure pourrait tenir compte de la nécessité d'éviter, à l'avenir, une prolifération de Résolutions sur le même sujet, et de garantir que les Résolutions, qui sont « le droit non contraignant » de la Convention, contiennent ce qu'elles doivent contenir et rien d'autre.
 - Un projet de lignes directrices que le Comité permanent pourrait proposer à la Conférence des Parties contractantes est joint en annexe 1.

16. Les tâches du Secrétariat, décrites au paragraphe 15, nécessitent l'assistance d'un consultant. On estime qu'il faudrait pour cela un montant de 50 000 CHF.

17. Il convient de noter que le présent document ne traite que des Résolutions et Recommandations de la Conférence des Parties contractantes, et non de l'enregistrement des Décisions du Comité permanent. Le Secrétariat souhaiterait obtenir des orientations du Comité permanent pour savoir s'il serait utile de suivre une approche semblable pour les Décisions du Comité permanent, ou s'il convient de présumer que ce sont principalement des instructions à appliquer et vérifier à la réunion suivante. Dans ce cas, elles restent enregistrées dans le rapport de chaque réunion.

Annexe 1

Projet de lignes directrices sur la préparation et l'enregistrement des futures décisions de la Conférence des Parties contractantes

1. Orientations pour les Autorités administratives

En rédigeant une résolution dont l'intention est d'être exhaustive ou de traiter un sujet de manière complète, ou d'apporter des changements majeurs à la manière dont un sujet est traité, une Partie devrait préparer le projet de telle sorte que, s'il est adopté, il remplace et abroge toutes les Résolutions en vigueur (ou, s'il y a lieu, les paragraphes pertinents) sur le même sujet.

2. Orientations pour les Autorités administratives et les présidences du Comité permanent et des sessions de la Conférence des Parties contractantes

À moins que des considérations d'ordre pratique n'en décident autrement, les projets de résolutions ne devraient pas comprendre :

- a) d'instructions ou de demandes au Comité permanent, au Groupe d'évaluation scientifique et technique, à d'autres organes subsidiaires du Secrétariat, à moins qu'elles ne fassent partie d'une procédure à long terme ; ou
- b) les recommandations (ou d'autres formes de décisions) qui seront appliquées peu après leur adoption et qui deviendront donc obsolètes.

Ces types de décisions devraient être intégrés dans une nouvelle série de décisions de la Conférence des Parties contractantes. Il peut y avoir quelques exceptions, comme les résolutions sur les questions financières et budgétaires, qui continueraient d'être adoptées et publiées comme des résolutions.

3. Orientations pour le Secrétariat

- a) Lorsque la Conférence des Parties contractantes adopte un nouveau projet de résolution conçu essentiellement pour ajouter des points aux recommandations (ou autres décisions) dans les Résolutions existantes, ou pour faire des amendements mineurs à ces recommandations ou décisions, le Secrétariat devrait remplacer la Résolution existante par une version révisée avec les changements convenus.
- b) Après la 14^e Session de la Conférence des Parties contractantes, le Secrétariat devrait compiler et publier un document contenant toutes les décisions qui ont été prises par la Conférence des Parties contractantes durant la session et qui ont un effet à court terme et ne sont donc pas intégrées dans les Résolutions. Dans toute la mesure du possible, la liste d'autres décisions devrait être triée selon l'organe auquel elles s'adressent. Lorsque ce n'est pas possible, elles devraient être triées par sujet, en utilisant les sujets des Résolutions comme orientations.

Le document des autres décisions devrait être mis à jour après chaque session de la Conférence des Parties contractantes, de manière à contenir toutes les recommandations (ou autres formes de décisions) qui ne sont pas enregistrées dans les Résolutions et qui sont encore valables. Le Secrétariat devrait publier le document mis à jour dans un délai d'un mois après la fin de chaque session de la Conférence des Parties contractantes.