



SECRÉTARIAT DU PROGRAMME RÉGIONAL OCÉANIEN DE L'ENVIRONNEMENT

Vingtième Conférence du PROE

Apia, Samoa
17 – 20 novembre 2009



Point 10.1 de l'ordre du jour : Le rôle du Forum ministériel du PROE dans le contexte de la Conférence du PROE

Objet du document

1. Préciser le rôle et le statut de la Conférence des ministres de l'Environnement (Conférence ministérielle) dans le contexte de la Conférence du PROE, ainsi que la nature de son pouvoir décisionnel.

Contexte général

2. Les ministres de l'Environnement, réunis à Pohnpei en 2008, ont soulevé la question du statut de la conférence ministérielle et celle de son pouvoir décisionnel.

3. En réponse à leurs interrogations, on a indiqué que selon l'article 1.2 de la Convention de 1993 portant création du Programme régional océanien de l'environnement, « Les organes du PROE sont la Conférence du PROE et le Secrétariat », et que selon l'article 3.3, la Conférence du PROE constitue l'« organe directeur » du PROE.

4. En sa qualité d'organe directeur, la Conférence du PROE assume et exerce les pleins pouvoirs lors de ses sessions. La Convention de 1993 n'envisage pas d'accorder ces pouvoirs au Secrétariat du PROE — le seul autre « organe » du PROE —, et il n'y est nulle part question d'une Conférence ministérielle. Par contre, l'article 3.4 de la Convention stipule que la Conférence du PROE « peut constituer les autres organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions », et il semble que la Conférence des ministres de l'Environnement ait été créée en vertu de cette prérogative. Si on opte pour une définition plus étroite, la Conférence des ministres de l'Environnement aurait un statut semblable à celui de la session ministérielle de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, et ne serait donc qu'une simple réunion parallèle.

Historique

5. Le tableau 1 établit l'historique de l'organisation des conférences des ministres de l'Environnement.

6. La « Conférence sur l'environnement humain dans le Pacifique Sud » qui s'est tenue à Rarotonga (Îles Cook) du 8 au 11 mars **1982** était une conférence de niveau ministériel. C'est à l'occasion de cette conférence que le PROE a été établi en tant qu'entité séparée au sein de la commission du Pacifique Sud, coordonnée conjointement par la CPS, l'ancien Bureau de coopération économique du Pacifique sud, la CESAP et le PNUE. Ce n'est toutefois qu'en **1986** qu'a été organisée la première conférence intergouvernementale permettant aux Membres du PROE d'influer directement sur le fonctionnement de l'Organisation.

7. Une autre conférence de niveau ministériel a été tenue les 8 et 9 juillet **1991**. Il semble toutefois qu'il s'agissait d'un événement isolé organisé dans l'unique but de préparer une déclaration ministérielle en vue du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro (1992). C'est à cette époque qu'il fut décidé de faire du PROE une organisation autonome établie par traité. En 1992, le PROE s'est installé au Samoa et en 1993, la Convention portant création du PROE a été conclue, faisant du PROE une organisation autonome distincte de la CPS. La Convention portant création du PROE est entrée en vigueur en 1995. La Conférence du PROE de 1995 est alors convenue d'un calendrier des conférences à organiser pour la période 1996-2002 qui prévoyait la tenue d'une « conférence de niveau ministériel » en 1996 et en 2001.

8. C'est donc en 1996 qu'a été organisée la première Conférence de niveau ministériel du PROE devenu autonome. La Conférence du PROE a proposé à cette occasion qu'une conférence des ministres de l'Environnement soit organisée tous les 4 ans. Cette proposition a été approuvée. La Conférence ministérielle suivante a donc eu lieu en 2000.

9. En 2000, la Conférence du PROE a demandé aux ministres de l'Environnement d'examiner la possibilité de se réunir tous les 2 ans plutôt que tous les 4 ans. Les ministres sont convenus de se réunir tous les 2 ans, annulant ainsi la décision prise en 1995 d'organiser une Conférence des ministres de l'Environnement en 2001.

10. En 2002, la Conférence du PROE a proposé que la Conférence des ministres de l'environnement se tienne annuellement, ce dont les ministres de l'Environnement sont alors convenus. La conférence suivante des ministres de l'Environnement a donc eu lieu en 2003.

11. En 2004, toutefois, les ministres de l'Environnement sont convenus de tenir leur Conférence « tous les 2 ans, ou selon les besoins ». La question de la fréquence des Conférences des ministres de l'Environnement n'a plus été soulevée depuis. La situation actuelle peut s'interpréter de diverses façons. Selon la plus indulgente, la Conférence des ministres de l'Environnement est bisannuelle, mais les ministres ont le loisir, s'ils le jugent nécessaire, de convoquer des conférences annuellement.

TABLEAU 1 : Années d'organisation des Conférences ministérielles parallèlement aux Conférences intergouvernementales (CIG) et aux Conférences du PROE (CP)

CIG et CP	Année	Conférence ministérielle	Lieu
1. CIG	1986		Nouméa
-	1987	-	-
2. CIG	1988		Nouméa
-	1989	-	-
3. CIG	1990		Nouméa
4. CIG	1991	Conférence de niveau ministériel	Nouméa
5. CIG	1992		Apia
6. CP	1993		Suva
7. CP	1994		Tarawa
8. CP	1995		Apia
9. CP	1996	1 ^{ère}	Nuku'alofa
-	1997	-	-
10. CP	1998		Apia
-	1999	-	-
11. CP	2000	2 ^e	Agana
12. CP	2001		Apia
13. CP	2002	3 ^e	Majuro
14. CP	2003	4 ^e	Apia
15. CP	2004	5 ^e	Papeete
16. CP	2005		Apia
17. CP	2006	6 ^e	Nouméa
18. CP	2007		Apia
19. CP	2008	7 ^e	Pohnpei
20. CP	2009		Apia

Statut de la Conférence des ministres de l'Environnement

12. Si la Conférence des ministres de l'Environnement a été créée en vertu de l'article 3.4 de la Convention portant création du PROE et qu'il s'agit d'un organe subsidiaire, pourquoi la Conférence du PROE lui demande-t-elle d'« entériner » ses principales décisions ? Ne pourrait-on pas en déduire que c'est la Conférence ministérielle, et non la Conférence du PROE, qui a le dernier mot. Plusieurs facteurs tendent à démontrer que tel n'est pas le cas :

- a) Fréquence — L'exposé ci-dessus laisse constater que la fréquence des conférences des ministres de l'Environnement a varié, en particulier au cours des premières années d'autonomie du PROE, ce qui donne à conclure qu'elle ne dispose pas d'un mandat clair. De plus, la fréquence de ces conférences a presque toujours été déterminée par la Conférence du PROE, et non par les ministres de l'Environnement.

Qu'arrive-t-il lorsqu'il n'y a pas de conférence des ministres de l'Environnement ? Doit-on en conclure que les décisions de la Conférence du PROE n'ont pas besoin d'être entérinées ? Que fait-on de ces décisions ? Selon la Convention portant création du PROE, la Conférence du PROE reste en tout temps l'organe décisionnel du PROE. L'argument selon lequel le pouvoir décisionnel appartiendrait en alternance à la Conférence des ministres de l'Environnement et à la Conférence du PROE ne repose sur aucune base concrète.

- b) Délégation — L'article 3.3 énumère les fonctions de la Conférence du PROE, dont la « nomination du directeur » [alinéa 3.3 g)]. La Conférence du PROE est-elle habilitée à déléguer ses fonctions et l'a-t-elle fait implicitement en sollicitant l'approbation de la Conférence ministérielle ? Advenant que la Conférence du PROE soit effectivement habilitée à déléguer ses fonctions, ce que rien ne permet d'affirmer d'emblée, elle devrait le faire concrètement et sans ambiguïté. Nous croyons qu'une demande d'entérinement ne saurait être assimilée à la délégation claire d'un pouvoir de décision finale. Selon nous, l'invitation à entériner ne vise en fait qu'à confirmer les décisions, et l'absence d'une telle confirmation ne prête à aucune conséquence sérieuse.
- c) Avenue possible — Les ministres qui le souhaitent peuvent représenter leur pays ou territoire en participant à la Conférence du PROE à titre de délégués. Il est arrivé qu'on appelle la Conférence du PROE « Conférence des représentants officiels du PROE », mais cette expression n'apparaît nulle part dans le texte de la Convention portant création du PROE.
- d) Avenue possible — Les représentants officiels sont les délégués de leur ministre et devraient défendre des points de vue compatibles avec les politiques — et la volonté — de ce dernier. Ces points de vue sont examinés dans le cadre des travaux de la Conférence ; et une décision est prise par consensus. Il paraît donc inutile de permettre aux ministres de relancer les débats sur les mêmes questions. De plus, un second débat qui conduirait à une décision contraire constituerait une source d'embarras. À notre avis, une décision des ministres de l'environnement qui irait ainsi à l'encontre d'une décision de la Conférence du PROE serait jugée « inconstitutionnelle », ou même illogique.

En revanche, il est possible d'envisager une situation où la Conférence du PROE ne réussit pas à établir un consensus et s'en remet à la Conférence ministérielle pour trouver une solution.

13. Pour les raisons énumérées ci-dessus et parce qu'il semble que la Conférence des ministres de l'Environnement ait été créée en vertu de l'article 3.4 de la Convention portant création du PROE, nous croyons que ses pouvoirs sont consultatifs plutôt que décisionnels. C'est à la Conférence du PROE qu'il appartient de prendre les décisions finales.

Conclusion

14. Dans l'état actuel des choses, il semble donc que i) les conférences des ministres de l'Environnement sont organisées lorsque cela est jugé nécessaire, et que ii) ces conférences n'ont pas de pouvoir décisionnel.

15. Si la Conférence du PROE souhaite accorder aux ministres de l'Environnement le pouvoir de prendre des décisions finales, elle devrait l'indiquer clairement, ou plus clairement en tout cas qu'elle ne l'a fait jusqu'à maintenant. Pour procéder à un tel changement, il faudrait probablement modifier d'une manière non équivoque le texte de la Convention portant création du PROE.

16. Cela dit, on pourrait parvenir à un résultat semblable en faisant simplement en sorte que les ministres de l'Environnement participent à la Conférence du PROE à titre de chefs de délégations : une « Conférence à l'échelon ministériel ». Il ne serait ainsi plus nécessaire d'organiser une conférence distincte pour les ministres, ni de modifier la Convention ou d'adopter des résolutions habilitantes.

Recommandation

17. La Conférence est invitée à :

- **se pencher** sur la situation actuelle en ce qui a trait à la Conférence des ministres de l'Environnement et à **décider** des changements à apporter ou des mesures à prendre, le cas échéant, notamment en ce qui a trait au pouvoir décisionnel des ministres.