

NOTE CONCERNANT LES CONTRIBUTIONS EN ATTENTE DE LONGUE DATE A L'ACCOBAMS



NOTE CONCERNANT LES CONTRIBUTIONS EN ATTENTE DE LONGUE DATE A L'ACCOBAMS**Note du Secrétariat**

Lors de la Huitième Réunion des Parties (MOP8), un rapport financier couvrant la période jusqu'au 30 juin 2022 a été présenté. À cette date, le solde total des contributions impayées s'élevait à 162 176 €, bien que certains paiements tardifs aient été reçus par la suite. Onze Parties n'avaient pas payé leurs contributions ordinaires à cette date.

À cet égard, la Résolution 8.2 a exhorté les Parties à:

- envisager de payer la totalité de la période triennale en un seul versement au début de la période ;
- s'acquitter de leurs contributions aussi rapidement que possible mais en aucun cas après la fin du mois de mars de l'année correspondante et dans le respect des législations nationales
- s'acquitter des contributions impayées dans un délai raisonnable, au plus tard deux à trois mois après la fin de 2022, afin de clôturer le budget de la période triennale 2020-2022 dans les meilleurs délais.

De plus, la MOP8 a demandé au Bureau de proposer à la Réunion suivante des Parties une procédure concernant la gestion et le recouvrement des contributions en attente de longue date (Résolution 8.2, par. 11 b).

Au cours du triennat 2023–2025, le Bureau a souligné l'importance de maintenir des relations constructives avec toutes les Parties, reconnaissant que l'implication de tous les pays ACCOBAMS est essentielle pour atteindre les objectifs de l'Accord, malgré l'existence de contributions en attente de longue date.

Les membres du Bureau ont convenu de préparer des propositions de restrictions concernant les droits de vote, l'éligibilité aux élections et l'accès au financement pour les Parties ayant des contributions en attente de longue date, comme cela est reflété dans le projet de Résolution 9.2.

Une analyse juridique de ces aspects a été préparée pour aider le Bureau à formuler ses vues. Il est proposé que le Règlement intérieur des Réunions des Parties soit modifié en conséquence pour refléter ces dispositions et garantir que les mesures soient formellement intégrées dans le cadre de gouvernance de l'ACCOBAMS.

Cette note et les projets de Résolutions afférents visent à assurer la durabilité financière de l'ACCOBAMS tout en préservant l'inclusivité et la coopération entre toutes les Parties.

NOTE CONCERNANT LES CONTRIBUTIONS EN ATTENTE DE LONGUE DATE À L'ACCOBAMS*Analyse juridique par Tullio Scovazzi¹*

1.	Mandat	4
2.	Dispositions de l'ACCOBAMS sur les contributions et les arriérés de paiement	4
3.	La Suspension du droit de vote	6
4.	La justification des circonstances exceptionnelles.....	6
5.	Autres mesures	7
7.	Options pour traiter la question.....	10

¹ Ancien professeur de droit international aux universités de Parme, Gênes, Milan et Milan-Bicocca, en Italie.

1. Mandat

Le consultant juridique est chargé de présenter un document sur les questions relatives à la conclusion 7 de la Réunion du Bureau de l'ACCOBAMS² s 22 et 23 novembre 2023³. À cette occasion, le Secrétaire de l'ACCOBAMS a présenté au Bureau une note sur les contributions en attente de longue date⁴, indiquant que sept Parties avaient des contributions impayées concernant la période 2020–2022 et les années précédentes, et qu'au 30 septembre 2023, neuf Parties devaient encore effectuer leurs paiements.

Le Secrétaire de l'ACCOBAMS a également rappelé que la Huitième Réunion des Parties avait demandé au Bureau de proposer à la Réunion suivante des Parties une procédure concernant la gestion et le recouvrement des contributions en attente de longue date (Résolution 8.2, par. 11 b)⁵.

Après avoir discuté de la question, le Bureau a adopté la conclusion 7, qui prévoit ce qui suit :

“Le Bureau a privilégié l'approche consistant à préserver de bonnes relations avec tous les pays, malgré l'existence de contributions ordinaires en attente de longue date, car pour progresser vers les objectifs de l'ACCOBAMS, l'implication de tous les pays ACCOBAMS est nécessaire.

Le Secrétariat a été chargé de présenter un projet de document à la prochaine réunion du Bureau, en tenant compte des aspects suivants :

- une restriction du droit de vote et de la participation en tant que membres du Bureau ou du Comité scientifique pour les Parties qui ont trois ans ou plus de retard dans le paiement de leurs contributions annuelles à la date d'ouverture de la Réunion des Parties (MOP), à moins que ces Parties ne fournissent au Secrétariat une lettre officielle expliquant les « circonstances exceptionnelles » à l'origine du retard de paiement, lettre qui sera jugée acceptable ou non par la MOP ;
- une restriction de financement des projets relevant du Fonds Additionnel de Conservation pour les organismes gouvernementaux des Parties qui ont cinq ans ou plus de retard dans le paiement de leurs contributions à la date d'ouverture de la MOP ; toutefois, les ONG nationales de ces Parties ne sont pas concernées par cette restriction.”.

2. Dispositions de l'ACCOBAMS sur les contributions et les arriérés de paiement

Les traités qui établissent des organisations internationales ou prévoient la tenue de réunions périodiques des Parties comportent généralement des dispositions concernant le paiement des contributions financières par les Parties aux secrétariats de l'organisation ou du traité et, dans certains cas, sur l'adoption de mesures à l'égard des Parties ne respectant pas leurs obligations financières.

L'ACCOBAMS comprend deux dispositions relatives au budget de l'Accord. Selon l'article III, paragraphe 8 :

“A chacune de ses sessions ordinaires, la Réunion des Parties : (...)

e) adopte un budget pour le prochain exercice et décide de toute question relative aux dispositions financières du présent Accord ; (...).”

Selon l'article IX, le barème des contributions au budget de l'Accord est déterminé par la Réunion des Parties lors de sa première session (paragraphe 1). Les décisions concernant le budget ainsi que toute modification éventuelle du barème des contributions sont adoptées par la Réunion des Parties par consensus (paragraphe 2). La Réunion des Parties peut établir un Fonds Additionnel de Conservation alimenté par des contributions volontaires des Parties ou par toute autre source dans le but d'accroître les fonds disponibles pour la surveillance continue, la recherche, la formation ainsi que des projets concernant la conservation des Cétacés (paragraphe 3).

² Accord sur la Conservation des Cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et de la zone Atlantique adjacente (Monaco, 1996).

³ Voir *Report of the Fifteenth Meeting of the ACCOBAMS Bureau*, ACCOBAMS-BU15/2023/Doc13, p. 6.

⁴ ACCOBAMS-BU15/2023/Doc09.

⁵ Voir *infra*, para. 5.

L'Accord ne contient aucune disposition relative aux Parties en retard dans le paiement de leurs contributions et aux conséquences qui en découlent. Toutefois, cette question est régie par l'article 14, paragraphe 2, du Règlement Intérieur de la Réunion des Parties :

“Les Représentants des Parties qui ont un retard de trois ans ou plus dans le versement de leur contribution à la date de la séance d'ouverture de la Réunion des Parties ne sont pas autorisés à voter. Cependant, la Réunion des Parties peut leur permettre de continuer d'exercer leur droit de vote s'il est entendu que le retard du règlement résulte de circonstances exceptionnelles”⁶.

Une Partie « non éligible au vote » peut être considérée comme temporairement suspendue de son droit de vote. Cette suspension est limitée au droit de vote lors de la Réunion des Parties et n'affecte pas la participation de la Partie défaillante à l'Accord ACCOBAMS dans son ensemble ni aucun autre droit ou obligation découlant de ce traité. Par exemple, la Partie défaillante conserve le droit d'assister à la Réunion des Parties et de participer à ses discussions, même si elle n'a pas le droit de voter. Elle a également le droit de nommer un de ses représentants au Bureau et de proposer un candidat au Comité de suivi des Obligations.

La suspension s'applique automatiquement, c'est-à-dire qu'elle est la conséquence obligatoire du simple fait qu'une Partie ait trois ans ou plus de retard dans le paiement des cotisations dues, sans qu'une décision de la Réunion des Parties soit nécessaire à cet égard. Le moment critique pour évaluer si la violation se produit est la date d'ouverture de la Réunion des Parties. Il est implicite que la Partie défaillante retrouve son droit de vote lorsque les cotisations dues sont payées ou lorsque le montant des cotisations impayées devient inférieur à ce qui est dû pour trois ans.

Dans la pratique de l'ACCOBAMS, en 2016, au début de la Sixième Réunion des Parties, la Secrétaire a informé la réunion que trois Parties avaient un retard de trois ans ou plus dans le paiement de leurs contributions ordinaires⁷. Deux d'entre elles ont donc été implicitement considérées comme non habilitées à voter⁸, tandis que la troisième⁹ a obtenu la justification de « circonstances exceptionnelles »¹⁰. En 2019, au début de la Septième Réunion des Parties, la Secrétaire a informé l'assemblée qu'elle avait contacté les Points Focaux de deux Parties qui avaient trois ans ou plus de retard dans le paiement de leurs contributions ordinaires¹¹. Comme seule l'une d'entre elles¹² a obtenu la justification de « circonstances exceptionnelles »¹³, l'autre a été implicitement considérée comme non éligible au vote.

La suspension du droit de vote a également certaines conséquences sur la détermination de la majorité requise lors des Réunions des Parties. En application de l'article III, paragraphe 6, ou de l'article X, paragraphe 6, la Partie dont le droit de vote est suspendu ne peut être prise en compte dans le calcul de la majorité des deux tiers « des Parties présentes et votantes ».

Il convient toutefois de tenir compte du fait que, dans la plupart des cas, la suspension du droit de vote a davantage une valeur morale qu'une valeur effective. La règle applicable aux Réunions des Parties à l'ACCOBAMS est d'adopter les décisions par *consensus*.

Dans la pratique internationale, le *consensus* s'entend comme l'adoption d'un instrument sans vote formel et en l'absence de toute demande de vote. Au sein de la réunion des Parties à l'ACCOBAMS, le vote n'a lieu que dans

⁶ Comme indiqué dans les comptes rendus de la première réunion des Parties à l'ACCOBAMS, “(...) Le Secrétariat précise que, pour l'essentiel, le projet s'inspire des Règlements intérieurs des réunions des Parties de la Convention mère (CMS), de ses Accords et de la Convention de Barcelone (Monaco, 28 Février – 2 Mars 2002), para. 17).

⁷ Voir *Rapport de la Sixième Réunion des Parties à l'ACCOBAMS*, 2016, p. 5.

⁸ Roumanie et Syrie.

⁹ Libye.

¹⁰ *Infra*, para. 4.

¹¹ Voir *Rapport de la Septième Réunion des Parties à l'ACCOBAMS*, 2019, p. 7.

¹² Libye

¹³ *Infra*, para. 4.

quelques cas spécifiques, à savoir lorsqu'il n'est pas possible de parvenir à un *consensus* sur des questions couvertes par les annexes de l'Accord (art. III, par. 6) ou lorsqu'un amendement à l'Accord est proposé (art. X, par. 4).

Soit dit en passant, on peut se demander si la position de la partie défaillante doit être prise en compte pour déterminer l'existence d'un *consensus*. La réponse préférable semble être négative, car l'objectif même de la suspension semble être d'empêcher la Partie défaillante de participer à tout processus décisionnel, indépendamment de l'existence d'un vote formel¹⁴.

3. La Suspension du droit de vote

La suspension du droit de vote doit être considérée comme une sanction à l'encontre d'une Partie qui ne respecte pas l'une des obligations découlant de l'Accord ACCOBAMS, à savoir le paiement de sa contribution au budget de l'Accord selon le barème déterminé par la Réunion des Parties (art. IX, par. 1). Si l'absence ou le retard de paiement est grave, cela pourrait être considéré comme un manquement à une obligation essentielle à la réalisation de l'objectif général de l'ACCOBAMS, qui est de veiller à ce que des mesures coordonnées soient prises pour atteindre et maintenir un état de conservation favorable des cétacés (art. II, par. 1), et nuire à la mise en œuvre de l'Accord. En vertu de l'article 60, paragraphe 3, de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, la répudiation du traité ou la violation d'une disposition essentielle à la réalisation de son objet ou de son but constituent des violations substantielles qui peuvent entraîner la résiliation ou la suspension du traité pour la Partie défaillante.

Il est évident que les rédacteurs de l'ACCOBAMS ont estimé que le simple fait d'être en retard dans le paiement de la cotisation ne constituait généralement pas une violation grave pouvant entraîner la résiliation ou la suspension de l'Accord pour la Partie responsable. Ils ont choisi une sanction moins sévère pour l'État défaillant, consistant en la suspension de son droit de vote à la Réunion des Parties. Une telle position est autorisée par la Convention de Vienne susmentionnée, selon laquelle le régime de résiliation ou de suspension d'un traité à la suite de sa violation n'affecte aucune disposition du traité applicable en cas de violation (art. 60, para. 4).

Il est toutefois raisonnable de considérer que, si le non-paiement des contributions devait persister pendant un nombre considérable d'années, rien n'empêcherait les Parties à l'ACCOBAMS d'invoquer cette situation comme motif de résiliation ou de suspension de la Convention ACCOBAMS dans leurs relations avec la Partie défaillante. Si cette dernière ne met pas fin à son comportement illégal et que les autres Parties ne voient pas l'intérêt de maintenir une sanction qui n'apporte pas les résultats escomptés, la Réunion des Parties semble en droit de résilier ou de suspendre définitivement la participation de la Partie défaillante à l'Accord.

4. La justification des circonstances exceptionnelles

La large marge d'appréciation laissée aux parties à un traité en matière de sanctions explique pourquoi les Parties à l'ACCOBAMS ont décidé de prévoir une exception à la règle de la suspension du droit de vote, si le retard de paiement résulte de circonstances exceptionnelles. Cela peut être considéré comme une justification qui empêche l'application de la sanction résultant du non-respect d'une obligation internationale. Selon une règle du droit international

¹⁴ Une question difficile consiste à savoir si la suspension du droit de vote d'une organisation régionale d'intégration économique Partie à l'ACCOBAMS entraîne également la suspension du droit de vote de ses États membres. La réponse semble être affirmative, lorsque le vote porte sur une question relevant de la compétence de l'organisation (voir art. III, par. 5, de l'Accord). Toutefois, pour l'instant, cette question n'est que théorique, car il n'existe aucune organisation de ce type parmi les Parties à l'ACCOBAMS.

coutumier, la nécessité peut être invoquée par un État comme motif pour exclure l'illicéité d'un acte non conforme à une obligation internationale¹⁵.

Le Règlement Intérieur de la Réunion des Parties ne fournit aucun exemple de telles circonstances. Mais on peut facilement imaginer que des situations indépendantes de la volonté d'une partie, telles que des conflits, des catastrophes naturelles ou des perturbations économiques graves, constituent des exemples pertinents à cet égard.

En cas de « circonstances exceptionnelles », afin d'éviter une sanction qui serait autrement automatiquement appliquée, une décision de la Réunion des Parties est nécessaire. En 2016, afin de faciliter cette décision, le Bureau a recommandé que chaque Partie confrontée à des circonstances exceptionnelles fournisse au Secrétariat une lettre officielle expliquant les « circonstances exceptionnelles » qui ont conduit au retard de paiement. Ce document doit être examiné à l'ouverture de la Réunion des Parties afin de décider si la Partie mérite de se voir accorder à titre exceptionnel le droit de vote lors de la prochaine Réunion¹⁶. Le Bureau a adopté une attitude similaire lors de sa Quatrième Réunion Étendue (2019), lorsqu'il a demandé au Secrétariat de contacter les Points Focaux de deux Parties, leur demandant de fournir au Secrétariat une lettre officielle expliquant ces circonstances, et il a demandé à la prochaine Réunion des Parties d'examiner ce document lors de son ouverture¹⁷.

En examinant la pratique de l'ACCOBAMS, en 2016, la Sixième Réunion des Parties, « convaincue que la prise de décision bénéficiera de la participation active du plus grand nombre possible de Parties », a décidé que, bien qu'une Partie¹⁸ ait plus de trois ans de retard dans le paiement de sa contribution ordinaire, la situation économique actuelle de cette Partie pouvait être considérée comme une circonstance exceptionnelle et que cette Partie pouvait exceptionnellement exercer son droit de vote lors de la Réunion (Résolution 6.1)¹⁹. En 2019, une décision similaire a été prise par la Réunion des Parties concernant la même Partie (Résolution 7.1)²⁰. Une fois encore, une décision similaire a été prise en 2022 par la Réunion des Parties concernant deux Parties²¹ (Résolution 8.1)²².

5. Autres mesures

D'autres exemples tirés de la pratique de l'ACCOBAMS montrent que les contributions impayées sont devenues une préoccupation croissante pour les organes de l'Accord.

Lors de sa 4^{ème} Réunion (2007), le Bureau a décidé :

*“ de s'opposer à ce que les Pays n'honorant pas leurs engagements fassent partie du Bureau, et également au fait que leurs représentants au sein du Comité Scientifique soient pris en charge ”*²³.

En 2010, le Bureau a demandé au Secrétariat :

*“ de cesser toutes activités dans les Pays Parties ayant des contributions en suspens de plus de 2 ans ”*²⁴.

¹⁵ Voir l'article 25 du projet de 2001 de la Commission du droit international sur la responsabilité internationale des États pour faits internationalement illicites.

¹⁶ Voir *Rapport de la Sixième Réunion des Parties à l'ACCOBAMS*, 2016, p. 79.

¹⁷ *Provisional Report of the Fourth Meeting of the ACCOBAMS Extended Bureau* (Monaco, 18-19 Avril 2019), para. 5.1.

¹⁸ Libye.

¹⁹ Voir *Rapport de la Sixième Réunion des Parties à l'ACCOBAMS*, 2016, p. 5.

²⁰ Voir *Rapport de la Septième Réunion des Parties à l'ACCOBAMS*, 2019, p. 7.

²¹ Grèce and Libye.

²² Voir *Rapport de la Huitième Réunion des Parties à l'ACCOBAMS*, 2022, p. 7.

²³ Voir *Rapport de la Troisième Réunion des Parties Contractantes à l'ACCOBAMS*, 2007, p. 67.

²⁴ Voir *Rapport de la Quatrième Réunion des Parties Contractantes à l'ACCOBAMS*, 2010, p. 90.

La même année, la Réunion des Parties a décidé d'exclure les Parties "redevables de contributions au Fonds d'Affectation Spécial pour une période supérieure à trois ans" d'un soutien financier pour la participation des délégués aux Réunions de l'ACCOBAMS (Résolution 4.3, par.3)²⁵. En 2013, 2016, 2019 et 2022, la Réunion des Parties a réitéré cette mesure (respectivement, Résolution 5.16, paragraphe 3, Résolution 6.6, paragraphe 3, Résolution 7.6, paragraphe 2 et Résolution 8.2, paragraphe 2).

Au cours de la période intersessionnelle entre la Septième et la Huitième Réunion des Parties, le Bureau a abordé à chacune de ses Réunions la question des contributions impayées et a demandé au Secrétariat d'envoyer un rappel aux Parties concernées pour les exhorter à s'acquitter rapidement de leurs obligations envers le Fonds d'Affectation Spécial de l'ACCOBAMS, afin de permettre la mise en œuvre des activités relevant de l'Accord. En particulier, le Bureau a conseillé au Secrétariat de contacter les ministères des affaires étrangères des pays ayant plus de trois contributions annuelles impayées²⁶.

En 2022, la Huitième Réunion des Parties a demandé

"aux Parties qui ont des contributions impayées de s'en acquitter dans un délai raisonnable, au plus tard deux à trois mois après la fin de 2022, afin de clôturer le budget de la période triennale 2020-2022 dans les meilleurs délais" (Résolution 8.2, para. 9).

Elle a également demandé au Bureau de

"proposer à la Réunion des Parties une procédure concernant la gestion et le recouvrement des contributions en attente de longue date" (Résolution 8.2, para. 11, b)²⁷.

6. Les règles applicables dans d'autres Réunions des Parties ou dans les Organisations Internationales

Plusieurs exemples de suspension du droit de vote à titre de sanction spéciale pour retard dans le paiement des contributions figurent dans les Règlements Intérieurs relatifs aux Réunions (ou Conférences) des Parties à des traités ou aux organes d'Organisations Internationales²⁸. Certains exemples sont rappelés ci-dessous.

Le Règlement Intérieur de la Réunion des Parties à la Convention sur la Conservation des Espèces Migratrices appartenant à la Faune Sauvage (Bonn, 1969) dispose ce qui suit :

"Les représentants des Parties qui ont un retard de trois ans ou plus dans le versement de leur contribution à la date de la séance d'ouverture de la réunion de la Conférence des Parties ne sont pas autorisés à voter. Cependant, la Conférence des Parties pourrait autoriser de telles Parties à continuer d'exercer leur droit de vote s'il s'avère que le retard de paiement est dû à des circonstances exceptionnelles et inévitables, et elle recevra l'avis du Comité permanent à ce sujet. Les circonstances exceptionnelles et inévitables doivent être communiquées à l'avance par la Partie concernée au Comité permanent pour examen lors de sa réunion précédant la session de la Conférence des Parties" (Article 20, para. 2).

Afin de contrer les problèmes financiers croissants et d'assurer le fonctionnement à long terme du Secrétariat, une Résolution a été adoptée lors de la Treizième Conférence des Parties (2020) à la Convention de Bonn, marquant une nouvelle tendance au sein de cet instrument. La Conférence des Parties a décidé

"(...) que les représentants des pays dont les arriérés de paiement sont de trois ans ou plus ne devraient pas exercer de fonction au sein des organes de la Convention et devraient se voir refuser le droit de vote" (Résolution 13.2, para. 10).

²⁵ L'aide financière est réservée aux pays à revenu moyen et faible, tels que définis dans le Rapport sur le développement humain des Nations Unies.

²⁶ Voir *Rapport de la Huitième Réunion des Parties à l'ACCOBAMS*, 2022, p. 106.

²⁷ Dans son préambule, la Résolution souligne, *inter alia*, "l'importance du paiement par toutes les Parties des contributions dues au Budget de l'Accord »

²⁸ Voir Rzeszowski, *The Practice of Applying the Regulations of the Suspension of Rights of a Member State Shown on the Example of Selected International Organizations*, in *International Journal of Legal Studies*, 2020, p. 375.

Elle a également prié

“le Secrétaire Exécutif d’étudier avec ces Parties des approches innovantes pour identifier des financements possibles afin de régler leurs arriérés avant la prochaine réunion”.

Cette mesure a suscité de vives discussions entre les Parties. Certains États ont fait part de leurs préoccupations, craignant que leurs droits en tant que parties à la Convention ne soient compromis. D'autres États ont demandé avec succès que ce paragraphe soit inclus dans la Résolution.

Lors de sa Quatorzième Réunion (2024), la Conférence des Parties, constatant “avec préoccupation qu’un certain nombre de Parties n’ont pas versé leurs contributions dues le 1er janvier de chaque année au budget de base pour l’année 2023 et pour les années précédentes, ce qui a des conséquences défavorables sur l’application de la Convention” a prié “les Parties ayant des arriérés de coopérer avec le Secrétariat pour organiser sans délai le paiement de leurs contributions non réglées et de consulter le Secrétariat et le Programme des Nations Unies pour l’environnement au sujet des nouvelles approches disponibles pour effectuer ces paiements”, a décidé que *“(…) les délégués des pays en développement et des pays à économie en transition pourront bénéficier d’un financement pour assister aux réunions de la Convention et, en règle générale, d’exclure les pays qui ont des arriérés de trois ans ou plus d’une telle éligibilité (...)*

“(…) les représentants des pays dont les arriérés de contribution sont de trois ans ou plus devraient être exclus des fonctions au sein des organes de la Convention et se voir refuser le droit de vote” (Résolution 14.2, paras. 10 et 11).

La Conférence des Parties a également demandé “d’explorer avec ces Parties des approches novatrices pour identifier des financements possibles leur permettant de s’acquitter de leurs arriérés avant la prochaine session”.

Le Règlement Intérieur des Réunions et Conférences des Parties à la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (Barcelone, 1976) dispose ce qui suit :

“Une Partie contractante qui est en retard de plus de vingt-quatre mois dans le versement de ses contributions n’est pas autorisée à voter. Toutefois la réunion peut autoriser cette Partie contractante à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté” (Article 42, para. 2A).

Des délais plus stricts sont prévus par le Règlement Intérieur de la Commission Baleinière, établi par la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (Washington, 1946), qui dispose ce qui suit :

“Le droit de vote des représentants de tout Gouvernement Contractant est automatiquement suspendu lorsque le paiement annuel d’un Gouvernement Contractant, y compris les intérêts dus, n’a pas été reçu par la Commission à la première des dates suivantes :

- *Trois mois après la date d’échéance prévue au règlement E.2 du Règlement financier ; ou*
- *la veille du premier jour de la prochaine réunion biennale ou extraordinaire de la Commission si celle-ci se tient dans les trois mois suivant la date d’échéance ; ou*
- *dans le cas d’un vote par correspondance ou par tout autre moyen, la date à laquelle les votes doivent être reçus si celle-ci tombe dans les trois mois suivant la date d’échéance*

Cette suspension des droits de vote s’applique jusqu’à réception du paiement par la Commission, sauf si celle-ci en décide autrement en cas de circonstances exceptionnelles » (règle E, paragraphe 2, a). ” ²⁹

En ce qui concerne les organes des organisations internationales, un exemple bien connu de suspension du droit de vote est régi par la Charte des Nations Unies (San Francisco, 1945) :

“Un Membre des Nations Unies en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l’Organisation ne peut participer au vote à l’Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. L’Assemblée générale peut néanmoins autoriser ce Membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté.” (Art. 19).

²⁹ Traduction du Secrétariat de l’ACCOBAMS

On trouve d'autres exemples analogues, *inter alia*, dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (art. 13, par. 4)³⁰, la Convention portant création de l'Organisation Maritime Internationale (Art. 61)³¹, la Convention relative à l'aviation civile internationale (Art. 62)³², le Statut de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (Art. 19A)³³, la Constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé (Art. 7)³⁴, la Convention de l'Organisation météorologique mondiale (Art. 31)³⁵, l'Acte Constitutif de l'UNESCO (Art. 4, para. 8B)³⁶, le Statut du Conseil de l'Europe (Art. 9)³⁷.

7. Options pour traiter la question

Comme la question n'est pas spécifiquement traitée dans l'Accord, l'établissement de mesures supplémentaires pour traiter le problème des contributions impayées peut prendre la forme d'une Résolution de la Réunion des Parties, qui est habilitée à « adopter des mesures spécifiques pour améliorer l'efficacité du présent Accord » (Art. III, para. 8, lett. c) et à « décider de toute question relative aux dispositions financières du présent Accord (Art. III, para. 8, lett. e). Il serait préférable d'adopter une Résolution spécifique sur les « questions financières et administratives » (c'est le titre de la Résolution 14.2, adoptée en 2024 par la Conférence des Parties à la Convention de Bonn³⁸) ou, plus précisément, sur les « mesures visant à régler la question des arriérés de paiement des cotisations à l'ACCOBAMS », surtout si ces mesures ne se limite pas au vote lors de la Réunion des Parties à l'ACCOBAMS. Une telle Résolution, comme la plupart des décisions de la Réunion des Parties, doit être adoptée par *consensus* (art. III, par. 6).

Il ressort de la conclusion 7 susmentionnée de la Réunion du Bureau de l'ACCOBAMS de 2023³⁹ que le Bureau, tout en s'engageant à proposer à la Réunion des Parties des mesures visant à résoudre la question du recouvrement des contributions impayées, est également disposé à prendre en considération l'objectif de préserver de bonnes relations avec toutes les Parties, malgré l'existence de contributions ordinaires en attente depuis longtemps « car la participation de tous les pays membres de l'ACCOBAMS est nécessaire pour progresser vers la réalisation des objectifs de l'ACCOBAMS ». Cela est tout à fait compréhensible compte tenu de la nature générale de l'ACCOBAMS qui, plutôt que de reposer sur l'établissement de droits et d'obligations réciproques entre les Parties, vise l'objectif commun de

³⁰ “Un Membre de l'Organisation en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à la Conférence, au Conseil d'administration ou à toute commission ou aux élections de membres du Conseil d'administration, si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. La Conférence peut néanmoins, par un vote à la majorité des deux tiers des suffrages émis par les délégués présents, autoriser ce Membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté.”

³¹ “Tout member qui ne remplit pas ses obligations financières vis-à-vis de l'Organisation dans un délai d'un an à compter de la date de leur échéance n'a droit de vote ni à l'Assemblée, ni au Conseil, ni au Comité de la sécurité maritime, ni au Comité juridique, ni au Comité de la protection du milieu marin, ni au Comité de la coopération technique, ni au Comité de la simplification des formalités ; l'Assemblée, peut toutefois, si elle le désire, déroger à ces dispositions”.

³² “L'Assemblée peut suspendre le droit de vote à l'Assemblée et au Conseil de tout État contractant qui ne s'acquitte pas, dans un délai raisonnable, de ses obligations financières envers l'Organisation.”.

³³ “Tout membre en retard dans le paiement de ses contributions financières à l'Agence ne peut participer au vote à l'Agence si le montant des arriérés est égal ou supérieur à celui des contributions dues par lui pour les deux années précédentes. La Conférence générale peut néanmoins autoriser ce membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté.”.

³⁴ “Lorsqu'un Etat Membre ne remplit pas ses obligations financières vis-à-vis de l'Organisation, ou dans d'autres circonstances exceptionnelles, l'Assemblée de la Santé peut, aux conditions jugées par elle opportunes, suspendre les privilèges attachés au droit de vote et les services dont bénéficie l'Etat Membre. L'Assemblée de la Santé aura pouvoir de rétablir ces privilèges afférents au droit de vote et ces services”.

³⁵ “Si un membre manque à ses obligations financières vis-à-vis de l'organisation, ou manque de toute autre manière aux obligations que lui impose la présente convention, le congrès peut, par une résolution à cet effet, suspendre ce membre de l'exercice de ses droits et de la jouissance de ses privilèges en tant que membre de l'organisation, jusqu'à ce qu'il se soit acquitté desdites obligations, financières ou autres.”

³⁶ “Un État membre ne peut participer aux votes de la Conférence générale si le montant des sommes dues par lui au titre de ses contributions est supérieur au montant de la participation financière mise à sa charge pour l'année en cours et pour l'année civile qui l'a immédiatement précédée”.

³⁷ “Si un membre n'exécute pas ses obligations financières, le Comité des Ministres peut suspendre son droit de représentation au Comité et à l'Assemblée Consultative, aussi longtemps qu'il n'aura pas satisfait auxdites obligations.”.

³⁸ *Supra*, par. 6.

³⁹ *Supra*, par. 1.

parvenir à un état de conservation favorable des cétacés et de le maintenir dans le champ d'application géographique de l'Accord. La nature, incarnée par les espèces migratrices de cétacés, est la première bénéficiaire de l'ACCOBAMS.

En conséquence, le renforcement des mesures visant au recouvrement des contributions impayées doit être considéré comme un moyen d'aider une Partie à remplir ses obligations plutôt que comme une sanction visant à la punir. Il est entendu que si une Partie refusait délibérément, gravement et sans justification de s'acquitter de ses contributions à l'ACCOBAMS, les conséquences de la suspension ou de la résiliation de la participation de cette Partie à l'Accord seraient toujours applicables⁴⁰.

En ce qui concerne le fond des mesures, les remarques suivantes semblent pertinentes :

- a) La mesure actuelle de suspension des droits de vote à la Réunion des Parties (art. 14, paragraphe 2, du Règlement Intérieur de la Réunion des Parties de la Convention ACCOBAMS) devrait être confirmée.
- b) La Réunion des Parties pourrait également confirmer de manière permanente la mesure d'exclusion des Parties ayant plus de trois ans de retard dans le paiement de leurs contributions du soutien financier à la participation des délégués aux Réunions de l'ACCOBAMS, qui a déjà été décidée à plusieurs reprises par la Réunion des Parties en 2010, 2013, 2016, 2019 et 2022
- c) Des restrictions à la participation ou au vote dans d'autres organes de l'ACCOBAMS pourraient être envisagées comme mesure supplémentaire. Il semble logique qu'une Partie dont le non-respect des dispositions d'un accord affecte la mise en œuvre de celui-ci puisse se voir refuser la pleine participation aux organes créés par cet accord.

Il semble que de telles restrictions puissent s'appliquer au Bureau. Même si les membres du Bureau exercent "leur fonction en leur capacité personnelle et ne représente pas une Partie à l'ACCOBAMS" (Art. 1, para. 3, du Règlement Intérieur du Bureau, Résolution 6.4), ils sont élus par la Réunion des Parties "parmi les représentants des Parties présentes à la Réunion " (Art. 8, para. 2, du Règlement Intérieur de la Réunion des Parties). Compte tenu de la composition restreinte du Bureau (cinq membres) et de ses fonctions opérationnelles, il semble contre-productif de priver l'un de ses membres du droit de vote ou de parole. C'est pourquoi la mesure devrait consister à empêcher un représentant d'une Partie ayant plus de trois ans de retard dans le paiement de ses cotisations d'être élu Président ou Vice-président de la Réunion des Parties et, par conséquent, membre du Bureau.

Une mesure analogue pourrait être appliquée aux membres (trois) ou aux membres suppléants (un) du Comité de Suivi des Obligations qui sont élus après avoir été désignés par une Partie (voir Art. 3, para. 2, du Règlement de la Procédure de suivi des obligations dans le cadre de l'ACCOBAMS, Résolution 6.8). La Partie ayant plus de trois ans de retard dans le paiement de ses cotisations pourrait se voir interdire de présenter un candidat au Comité de Suivi des Obligations.

En principe, aucune mesure ne peut affecter la composition et les droits de parole ou de vote des membres du Comité Scientifique. En leur qualité d'experts agissant à titre personnel, ils ne sont ni élus ni nommés par les Parties à l'ACCOBAMS.⁴¹ Toutefois, la mesure empêchant la participation au Comité Scientifique ne pourrait être envisagée que

⁴⁰ *Supra*, par. 3.

⁴¹ Voir Art. 2, para. 1, des Règles de Procédure du Comité Scientifique (Résolution 8.3): "Le Comité Scientifique est composé, en principe, des membres suivants, à savoir :Trois experts proposés par la CIESM ;--Trois experts proposés par l'UICN ; Jusqu'à trois représentants pour chaque Région définies dans l'Appendice, nommés par la Réunion des Parties; Un représentant du Comité Scientifique de la Commission Baleinière Internationale (CBI) et un représentant du Conseil Scientifique de la Convention relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS)".

dans le cas de membres supplémentaires qui pourraient être désignés par les Parties sur une base volontaire en vertu de l'article 2, paragraphe 5, des Règles de Procédure du Comité Scientifique. (Résolution 8.3)

- d) Si la situation de non-conformité persiste pendant une nouvelle période de deux ans (ou une période d'une durée différente), la suspension du droit de prendre la parole lors de la Réunion des Parties ou d'assister aux Réunions des Parties pourrait être envisagée comme mesure supplémentaire.
- e) Une autre mesure supplémentaire envisageable si la situation de non-conformité persiste pourrait être une restriction ou une interdiction de bénéficier du soutien financier du Fonds Additionnel de Conservation aux organismes gouvernementaux d'une Partie en retard dans le paiement de sa contribution. Cette mesure ne devrait pas être automatique et devrait être envisagée avec une prudence particulière, car les projets financés par le Fonds visent généralement l'objectif général de parvenir à un état de conservation favorable pour les cétacés et de le maintenir, et ne sont pas destinés à bénéficier à des Parties à l'ACCOBAMS en particulier. N'étant pas responsables du non-respect des obligations, les organisations non gouvernementales, y compris celles ayant la nationalité de la Partie défaillante, ne devraient pas être affectées par une restriction ou une interdiction de financement.
- f) Afin de montrer le caractère non punitif de la procédure, des mécanismes de coopération entre la Partie défaillante et le Secrétariat de l'ACCOBAMS devraient être mis en place. La Partie devrait être invitée à rester en contact avec le Secrétariat afin de parvenir à un accord raisonnable pour rééchelonner le paiement des arriérés dans le cadre d'un plan de paiement écrit qui devra être approuvé par le Bureau. Cet accord pourrait conduire la Réunion des Parties, sur proposition du Bureau, à révoquer les mesures adoptées.
- g) La justification des « circonstances exceptionnelles » devrait rester inchangée. Toutefois, comme déjà recommandé par le Bureau, la Partie concernée devrait fournir au Secrétariat une lettre officielle expliquant les « circonstances exceptionnelles » qui ont conduit au retard de paiement. Ce document devrait être examiné à l'ouverture de la réunion des Parties afin de décider si la Partie mérite d'être exonérée des mesures applicables en cas de retard dans le paiement des contributions. Toutefois, une Partie justifiée devrait également être invitée à rester en contact avec le Secrétariat afin de parvenir à un accord raisonnable pour rééchelonner le paiement, lorsque l'amélioration de sa situation le permettra.

Compte tenu de l'avis rendu par le Bureau sur la question des contributions en attente, l'expert juridique est disposé à préparer sans délai un projet de Résolution de l'ACCOBAMS précisant les mesures recommandées.