



## Conseil économique et social

Distr. générale  
24 mars 2005  
Français  
Original: anglais

### Forum des Nations Unies sur les forêts

#### Cinquième session

New York, 16-27 mai 2005

Point 6 de l'ordre du jour provisoire\*

**Paramètres à prendre en considération dans l'élaboration d'un cadre juridique pour tous les types de forêts, à examiner sur la base de l'évaluation mentionnée à l'alinéa e) du paragraphe 2 de la résolution 2000/35 du Conseil économique et social, en vue de leur recommandation au Conseil, et par l'intermédiaire de ce dernier, à l'Assemblée générale**

**Examen des paramètres d'un mandat pour l'élaboration d'un cadre juridique concernant tous les types de forêts en vue de les recommander au Conseil économique et social, et par son intermédiaire, à l'Assemblée générale**

**Note du Secrétaire général\*\***

#### *Résumé*

Dans sa résolution 2000/35, le Conseil économique et social a décidé que le Forum des Nations Unies sur les forêts, procédant sur la base d'une évaluation, examinerait dans un délai de cinq ans les paramètres d'un mandat en vue de la formulation d'un cadre juridique concernant tous les types de forêts, en vue de les recommander au Conseil économique et social et, par son intermédiaire, à l'Assemblée générale.

\* E/CN.18/2005/1.

\*\* La publication tardive de la présente note est due aux consultations approfondies qui ont été menées.



L'objet de la présente note est de faciliter les délibérations et de fournir quelques renseignements de base sur la question considérée. Elle n'implique aucune recommandation quant à l'adoption d'un mandat ou à l'élaboration d'un cadre juridique car les décisions de cette nature appartiennent aux États membres.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–8	3
II. Cadre juridique international .....	9–12	4
III. Éléments d'un mandat en vue de l'élaboration d'un cadre juridique concernant tous les types de forêts .....	13–19	6
IV. Observations finales .....	20	7
 Annexe		
Éléments qui seraient susceptibles de figurer dans un mandat en vue de l'élaboration d'un cadre juridique concernant tous les types de forêts .....		8

## I. Introduction

1. Par sa résolution 2000/35, le Conseil économique et social a créé l'arrangement international sur les forêts et le Forum des Nations Unies sur les forêts en tant qu'organe subsidiaire. Dans cette résolution [par. c) i)], le Conseil a décidé, entre autres choses, que le Forum, sur la base d'une évaluation<sup>1</sup>, examinerait dans un délai de cinq ans les paramètres d'un mandat pour la formulation d'un cadre juridique concernant tous les types de forêts, en vue de les recommander au Conseil économique et social et, par son intermédiaire à l'Assemblée générale, étant entendu que, dans le cadre de ce processus, il pourrait arrêter les dispositions financières permettant de mettre en œuvre tout cadre juridique qui serait adopté et aussi étudier les recommandations faites par les groupes d'experts concernant la création de mécanismes consacrés au financement, au transfert de technologie et au commerce.

2. Selon le calendrier prévu dans le programme de travail pluriannuel du Forum des Nations Unies sur les forêts pour la période 2001-2005<sup>2</sup>, la question susmentionnée devait être examinée à la cinquième session du Forum. On notera que deux autres questions inscrites à l'ordre du jour de la cinquième session sont étroitement liées au point 6 et qu'elles peuvent être examinées simultanément. Il s'agit des points 5 et 4, qui sont intitulés respectivement « Examen de l'efficacité de l'arrangement international sur les forêts », mentionné au paragraphe 17 de la résolution 2000/35 du Conseil économique et social (E/CN.18/2005/6), qui aborde également la question du cadre institutionnel du Forum, y compris la place qu'il occupe dans le système des Nations Unies, et « Examen des progrès réalisés et des mesures à envisager » (E/CN.18/2005/8).

3. Sur la recommandation du Forum, le Conseil économique et social a créé un groupe spécial d'experts chargés d'examiner les éléments d'un mandat en vue de l'élaboration d'un cadre juridique concernant tous les types de forêts. Lors des délibérations qui ont eu lieu au sujet de la création du groupe d'experts aux troisième et quatrième sessions du Forum, les États membres ont défini un cadre pour les travaux de cet organe de façon à ce qu'ils soient axés sur les modalités futures de l'arrangement international sur les forêts. Le Groupe spécial d'experts s'est réuni en septembre 2004 à New York.

4. Le document d'information compilant les vues présentées par les pays qui a été établi en vue de la réunion du Groupe d'experts et le rapport du Groupe d'experts lui-même (E/CN.18/2005/2) contenaient des informations détaillées et analysaient un éventail d'options, juridiquement obligatoires ou facultatives. Le rapport de la réunion sur l'initiative parrainée par les pays à l'appui du Forum concernant l'avenir de l'arrangement international sur les forêts qui s'est tenue à Guadalajara (Mexique) en janvier 2005 (« rapport de Guadalajara ») a analysé et exploré différentes formules qui pourraient être envisagées pour cet arrangement dans le futur. Ces sources d'information et les analyses qu'elles contiennent ont été

<sup>1</sup> Comme indiqué à l'alinéa e) du paragraphe 2 de la résolution 2000/35, il s'agissait d'« assurer le suivi et l'évaluation des progrès réalisés aux niveaux national, régional et mondial au moyen de rapports présentés par les gouvernements et par les organisations, institutions et instruments régionaux et internationaux et, sur cette base, [d'] envisager des mesures à prendre par la suite ».

<sup>2</sup> *Documents officiels du Conseil économique et social, 2001, Supplément n° 22* (E/2001/42/Rev.1), deuxième partie, chap. I.B, résolution 1.1.

d'une grande utilité car elles ont permis de dégager certains éléments à soumettre à l'attention du Forum. Le rapport du Groupe spécial d'experts et le rapport de Guadalajara sont présentés séparément au Forum pour qu'il les examine à la cinquième session.

5. Dans le rapport du Secrétaire général soumis au Forum au titre du point 4 de l'ordre du jour intitulé « Examen des progrès réalisés et des mesures à envisager » (E/CN.18/2005/8), on suggère que les options examinées lors des deux réunions susmentionnées pourraient être combinées et ramenées à deux principales possibilités : a) renforcer l'arrangement international sur les forêts; b) élaborer un cadre juridique.

6. L'objet de la présente note est de faciliter les débats sur le point 6 de l'ordre du jour en présentant des renseignements généraux sur les cadres juridiques internationaux pertinents et des questions particulières relatives aux forêts, et en faisant des suggestions sur les éléments qui pourraient figurer dans un mandat.

7. La référence à un « cadre juridique » qui figure dans la résolution 2000/35 laisse supposer qu'il comprendrait des éléments contraignants. Il appartiendrait aux parties aux négociations de déterminer quels aspects du cadre seraient traités sous la forme de règles juridiquement contraignantes et quels éléments seraient susceptibles de figurer dans des instruments d'accompagnement à caractère non contraignant. Un mandat pourrait préciser que le régime doit comporter un nombre minimum d'éléments contraignants et laisser ouverte la question du choix des autres éléments qui seraient inclus sur la base de règles contraignantes ou il pourrait traiter cette question de façon plus détaillée. Dans les deux cas, les parties opéreraient dans le cadre défini par le mandat pour déterminer dans quelle mesure le régime serait juridiquement contraignant.

8. La présente note n'implique aucune recommandation quant à l'adoption d'un mandat ou à l'élaboration d'un cadre juridique étant donné que les décisions de cette nature appartiennent aux États membres.

## **II. Cadre juridique international**

9. S'il était adopté par les États, un cadre juridique international applicable à tous les types de forêts serait intégré dans le corpus de règles qui constituent le droit international. Le droit international fixe des règles juridiquement contraignantes pour les États dans le cadre de leurs rapports mutuels. Par là même, il établit des normes et des principes dans l'intérêt de tous les membres de la communauté internationale et assure une coopération et une collaboration plus étroites pour résoudre les problèmes environnementaux et les autres problèmes de l'humanité et pour promouvoir la paix et la sécurité.

10. De façon générale, on pourrait présumer qu'un tel cadre juridique doit remplir trois fonctions fondamentales dans le droit international : une fonction législative, une fonction administrative et une fonction juridictionnelle. La fonction législative consiste à créer des principes et des règles juridiques qui imposent des obligations contraignantes en vertu desquelles les États et les autres membres de la communauté internationale sont tenus de se conformer à certaines normes de comportement. La fonction administrative porte sur l'attribution de tâches à différents acteurs pour faire appliquer les normes imposées par les principes et les règles du droit

international. La fonction juridictionnelle vise à mettre en place des mécanismes pour le règlement des différends qui ont surgi ou peuvent surgir entre les États dans le contexte des droits et obligations inscrits dans le cadre juridique.

11. Les instruments (ou accords) internationaux concrets comportent habituellement deux volets : une exposition des principes généraux et un programme d'action plus détaillé pour traiter des questions particulières qui entrent dans leur champ d'application. Par conséquent, si l'on établissait un cadre juridique couvrant tous les types de forêts, on serait amené, d'une part, à définir une vision d'ensemble, des engagements et des stratégies pour lutter contre les pratiques qui ne sont pas compatibles avec les exigences d'un développement durable et, d'autre part, préconiser des mesures concrètes à prendre au niveau national, par exemple l'adoption de réglementations et de stratégies de mise en œuvre. Il y a d'autres dispositions qui sont couramment incluses dans ce type d'instrument; elles portent notamment sur la coopération internationale, le suivi et l'établissement des rapports, la recherche, l'échange d'informations, l'établissement de mécanismes appropriés pour le règlement des différends, la coordination entre les accords apparentés et la mise en place d'arrangements institutionnels pour la gestion de l'instrument, y compris la création d'un secrétariat indépendant et l'adoption de règlements pour les conférences des parties.

12. Il ne fait guère de doute qu'un cadre juridique international applicable à tous les types de forêts devrait apporter des solutions viables et souples à un certain nombre de questions complexes liées au droit international en général et aux caractéristiques des forêts en particulier. Pour élaborer un tel cadre et le mettre effectivement en œuvre, il faudrait parvenir à concilier le principe de la souveraineté territoriale avec la dimension transfrontière de nombreux problèmes liés aux forêts. Un certain nombre de rapports et de documents d'information établis dans le cadre des travaux du Groupe intergouvernemental des forêts/Forum intergouvernemental des forêts (GIF/FIF) et en vue de la réunion susmentionnée du Groupe spécial d'experts qui a eu lieu en septembre 2004 fournissent des informations très détaillées à ce sujet. Le rapport présenté par le Secrétaire général au Forum intergouvernemental à sa quatrième session (E/CN.17/IFF/2000/4) a dégagé, à partir de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et des « Principes relatifs aux forêts<sup>3</sup> », les principes prééminents suivants, qui doivent inspirer les débats internationaux relatifs aux forêts pour concilier les considérations de souveraineté nationale et la dimension transfrontière de la plupart des problèmes écologiques :

- a) Les États ont le droit souverain d'utiliser leurs ressources de manière à réaliser les objectifs de leur politique nationale;
- b) Les États ont le droit au développement économique conformément à leurs conditions sociales, économiques, environnementales et politiques;
- c) Les États ont des responsabilités communes mais différenciées touchant la défense des intérêts collectifs mondiaux en matière de forêts;

---

<sup>3</sup> Les « Principes relatifs aux forêts » sont officiellement dénommés « Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts ». La Déclaration de Rio et les « Principes relatifs aux forêts » ont été négociés lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992.

d) Les États doivent faire en sorte que les activités réalisées sous leur juridiction ne causent pas de préjudices à l'environnement d'autres États ou aux zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale;

e) La coopération internationale doit tendre à renforcer les capacités humaines et institutionnelles des pays en développement de gérer leurs forêts d'une manière écologiquement rationnelle.

### **III. Éléments d'un mandat en vue de l'élaboration d'un cadre juridique concernant tous les types de forêts**

13. Comme indiqué plus haut, un cadre juridique pourrait être établi sur la base d'une conjugaison d'engagements contraignants et d'éléments non contraignants. Les parties aux négociations devront déterminer quels aspects du cadre seraient traités sous la forme de règles juridiquement contraignantes, par exemple sous la forme d'un traité ou d'une convention, et quels éléments seraient susceptibles de figurer dans des instruments d'accompagnement à caractère non contraignant.

14. Il est possible d'envisager un régime qui combinerait un ensemble minimum d'éléments contraignants, portant peut-être sur des objectifs et des principes généraux et sur des questions de procédure comme l'établissement de rapports et l'échange d'informations, et un ensemble de dispositions non contraignantes portant sur des questions telles que les critères et les indicateurs, les directives et le code de conduite liés à la gestion durable des forêts. Mais on peut également concevoir un régime qui comprendrait un plus grand nombre d'éléments contraignants, ceux-ci portant non seulement sur des principes généraux mais aussi sur des mesures concrètes à prendre au niveau national, comme celles qui consistent à établir des programmes forestiers nationaux et à fixer des objectifs liés à la gestion durable des forêts, ainsi qu'au niveau international, par exemple celle qui consiste à assurer un transfert de technologies.

15. Au cas où le Forum déciderait de s'atteler à l'élaboration d'un cadre juridique concernant tous les types de forêts, il vaudra peut-être examiner les caractéristiques d'un mandat en s'appuyant sur une illustration, comme indiqué ci-après.

16. Pour commencer, un mandat doit fournir quelques éclaircissements sur la raison d'être et l'objet du cadre juridique envisagé et indiquer la nature du sujet à traiter. En conséquence, compte tenu des bases sur lesquelles le Forum des Nations Unies sur les forêts a été établi, on pourrait envisager d'inclure dans le mandat une disposition demandant aux parties de se pencher sur les questions relatives à la gestion, à la conservation et à l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts. On pourrait ensuite énoncer des principes directeurs généraux pour aider les parties dans leurs négociations, par exemple en les invitant à veiller à ce que le cadre respecte les droits souverains des États-nations, conformément aux prescriptions du droit international, et à ce qu'il encourage les valeurs démocratiques et les droits de l'homme. On pourrait également spécifier que le cadre s'appuierait sur les « Principes relatifs aux forêts », les dispositions du chapitre 11 d'Action 21<sup>4</sup>, les propositions d'action du GIF/FIF et les travaux du

---

<sup>4</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs), vol. I : *Résolutions adoptées par la Conférence*, résolution 1, annexe II.

Forum, ainsi que sur les autres instruments ou processus pertinents adoptés ou enclenchés aux niveaux international, régional et national.

17. Par ailleurs, les questions de fond pourraient inclure les questions essentielles qu'un tel cadre juridique doit aborder. Les parties jugeront peut-être souhaitable d'établir une liste plus ou moins détaillée de points à examiner, qui pourraient comprendre, par exemple, l'exploitation et le commerce transfrontière illicites des produits forestiers, le rôle des programmes forestiers nationaux et les critères et indicateurs liés à la gestion durable des forêts. Le mandat pourrait aussi aborder des questions particulières comme le renforcement des capacités, les mécanismes financiers, la participation de la population et l'échange d'informations.

18. En outre, un mandat envisagé en vue de l'élaboration d'un cadre juridique concernant tous les types de forêts devrait comporter des éléments procéduraux, comme ceux qui ont trait, entre autres, au lancement du processus de négociation et à la participation des États membres et d'autres entités, et faire référence également aux questions d'organisation, comme celles qui ont trait au déroulement des sessions de négociation, à l'adoption de règlements intérieurs, au financement, à la constitution d'un bureau, d'un secrétariat et de tous organes subsidiaires nécessaires, ou à la présentation de rapports sur l'état d'avancement des négociations.

19. Pour définir un mandat, on peut encore développer les principaux éléments qui seraient éventuellement tirés des résolutions existantes de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social et d'instances intergouvernementales analogues qui établissent des processus intergouvernementaux de négociation (voir l'annexe à la présente note pour les éléments qui pourraient figurer dans un mandat).

#### **IV. Observations finales**

**20. L'objet de la présente note est de fournir un éclairage au Forum des Nations Unies sur les forêts pour faciliter l'examen de la question abordée au paragraphe 3 c) i) de la résolution 2000/35 du Conseil économique et social. Elle n'implique aucune recommandation quant à l'adoption d'un mandat ou à l'élaboration d'un cadre juridique applicable à tous les types de forêts étant donné que les décisions de cette nature appartiennent aux États membres.**

## Annexe

### **Éléments qui seraient susceptibles de figurer dans un mandat en vue de l'élaboration d'un cadre juridique concernant tous les types de forêts**

#### **1. Processus de négociation**

- a) Établissement d'un processus intergouvernemental de négociation;
- b) Détermination des dates et du lieu d'une session d'organisation qui sera consacrée essentiellement à l'élection de responsables pour le processus de négociation et à l'adoption d'un règlement intérieur;
- c) Détermination des dates et du lieu de la première session et des sessions ultérieures du processus de négociation;
- d) Détermination de la durée de chaque session;
- e) Établissement de processus préparatoires aux niveaux national et régional : participation des gouvernements, des organisations et des parties prenantes;
- f) Clarification des liens entre le processus de négociation et d'autres instances.

#### **2. Participation au processus de négociation**

- a) Inclusion de tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies et des États membres des institutions spécialisées dans le processus de négociation;
- b) Participation des organisations intergouvernementales en qualité d'observateurs;
- c) Participation des grands groupes concernés en qualité d'observateurs.

#### **3. Secrétariat**

- a) Habilitation du secrétariat du Forum des Nations Unies sur les forêts pour qu'il assure le secrétariat du processus de négociation ou création d'un secrétariat spécial distinct;
- b) Élaboration de directives en vue d'obtenir les ressources humaines, financières et autres voulues pour le secrétariat du processus de négociation;
- c) Établissement par le secrétariat du processus de négociation d'un projet de règlement intérieur qui sera adopté à la session d'organisation du processus;
- d) Fourniture d'une assistance par le secrétariat à tout organe subsidiaire du processus de négociation.

#### **4. Financement du processus de négociation**

- a) Emploi des ressources budgétaires existantes de l'ONU, sans que cela porte atteinte à ses activités programmées;
- b) Création d'un fonds d'affectation spéciale alimenté par des contributions volontaires pour toute la durée des négociations en vue d'assurer la participation des pays en développement et des pays en transition;

c) Appel aux gouvernements, aux organisations régionales d'intégration économique et aux autres organisations intéressées pour qu'ils contribuent au fonds d'affectation spéciale.

## 5. Organes et processus subsidiaires

a) Convocation d'un groupe de travail spécial d'experts ou création d'un comité pluridisciplinaire d'experts pour aider le secrétariat à cerner les questions de fond devant figurer dans un cadre juridique concernant tous les types de forêts;

b) Attribution éventuelle des tâches suivantes au groupe ou au comité d'experts :

- i) Présentation d'une analyse des instruments et arrangements existants;
- ii) Élaboration de différents scénarios à envisager pour un cadre juridique concernant tous les types de forêts combinant des instruments contraignants et non contraignants;
- iii) Présentation des incidences juridiques, institutionnelles et financières du cadre juridique;
- iv) Présentation des buts et objectifs recherchés et des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre;
- v) Identification des corrélations manifestes qui existent avec d'autres secteurs et avec les objectifs plus généraux de développement, notamment ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire et indication de la façon dont le cadre juridique pourrait encore renforcer la contribution apportée à la réalisation de ces objectifs;
- vi) Élaboration de propositions sur les modalités de la coopération internationale, de la coordination nationale et d'autres formes de collaboration;
- vii) Examen du rôle des parties prenantes;
- viii) Mise au point de systèmes de contrôle systématique du respect des normes et de l'exécution, d'évaluation et d'établissement de rapports;
- ix) Analyse des relations avec les autres organisations, institutions et instruments internationaux en vue d'éviter les doubles emplois, les contradictions et les complications;
- x) Définition de normes et de principes universels qui assureraient une complémentarité et une clarté plus grandes dans les mesures que toutes les parties intéressées doivent prendre;
- xi) Formulation de recommandations sur la nature du cadre juridique avec des justifications à l'appui;
- xii) Formulation de recommandations sur les moyens d'exécution, en particulier les mécanismes financiers à mettre en place aux niveaux national et international en tenant dûment compte du fait que les pays les moins avancés disposent de moyens limités;

- c) Le groupe ou le comité d'experts pourrait se réunir avant la première session du processus de négociation et présenter son rapport à cette session pour qu'il soit examiné. Ce rapport pourrait être utilisé comme point de départ pour les négociations sur le cadre juridique.

**6. Rapports sur l'état d'avancement des négociations**

Mise au point d'une procédure appropriée pour l'établissement de rapports sur l'état d'avancement des négociations.

---