



Distr. : générale
31 mars 2010



**Programme des
Nations Unies pour
l'environnement**

Français
Original : anglais

**Comité de négociation intergouvernemental
chargé d'élaborer un instrument international
juridiquement contraignant sur le mercure**

Première session

Stockholm, 7-11 juin 2010

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

**Élaboration d'un instrument international
juridiquement contraignant sur le mercure**

Options pour la structure de l'instrument sur le mercure

Note du secrétariat

Introduction

1. À sa réunion tenue à Bangkok du 19 au 23 octobre 2009, le Groupe de travail spécial à composition non limitée chargé des travaux préparatoires du Comité de négociation intergouvernemental sur le mercure a convenu d'une liste d'informations que le secrétariat fournirait au Comité de négociation intergouvernemental à sa première session pour faciliter son travail. Entre autres, le secrétariat a été prié d'établir les options pour la structure de l'instrument sur le mercure, à la lumière du paragraphe 27 de la décision 25/5 du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

2. La présente note répond à cette demande. Elle est fondée sur un examen des structures de conventions internationales juridiquement contraignantes, portant une attention particulière aux accords multilatéraux sur l'environnement juridiquement contraignants. Dans le cadre de la présente note, le terme « structure » s'entend de l'organisation des parties constitutives d'un instrument juridiquement contraignant permettant à ces parties de fonctionner comme un tout. Dans l'établissement des options pour la structure de l'instrument sur le mercure, la présente note ne cherche pas à définir ou à examiner le contenu précis des parties constitutives. Elle ne précise pas non plus les mesures de fond et n'examine pas la manière dont ces mesures pourraient être mises en œuvre, notamment leur nature contraignante ou facultative. Conformément à la décision 25/5 du Conseil d'administration, la présente note brosse un tableau des options pour la structure d'un instrument international juridiquement contraignant à l'échelle internationale et se rapportant uniquement au mercure.

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/1.

3. La structure de base de presque tous les accords multilatéraux sur l'environnement modernes et juridiquement contraignants est très semblable : chacun comprend un préambule, des dispositions introductives, des mesures de réglementation, des dispositions relatives à la mise en œuvre, des dispositions établissant les institutions relatives au traité, des dispositions concernant la poursuite de l'élaboration du traité et des dispositions administratives standards, souvent appelées les « dispositions finales ».¹ Les dispositions spécifiques du traité dans chacune de ces catégories peuvent varier considérablement. Toutefois, les catégories elles-mêmes demeurent constantes. Le chapitre I de la présente note offre une vue d'ensemble de cette structure globale typique.

4. Cette structure globale est commune. Cependant, les mesures de réglementation d'un accord multilatéral sur l'environnement peuvent se présenter sous diverses formes. Les mesures de réglementation s'entendent des dispositions d'un traité visant particulièrement à prévenir, à minimiser ou à corriger le problème à l'origine de l'adoption du traité. (Le terme n'inclut pas, dans le cadre de la présente note à tout le moins, les dispositions relatives à la mise en œuvre, telles que les dispositions demandant aux parties de présenter des plans d'action à l'échelle nationale, de s'engager dans des activités de coopération scientifiques et techniques, d'échanger des informations, de faire rapport sur la mise en œuvre au niveau national ou de fournir des ressources financières et une assistance technique, qui sont reproduites à la section d) du plan présenté au Chapitre I. Des exemples de mesures de réglementation comprennent les articles 3 à 6 de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (lesquels sont complétés par des annexes à la Convention relatives à ces articles) ainsi que les articles 4 et 6 à 9 de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

5. Le chapitre II de la présente note propose trois options sur la manière dont les mesures de réglementation d'une convention globale sur le mercure juridiquement contraignante pourraient être structurées. Les options sont décrites selon trois types distincts. Toutefois, en pratique, aucune d'elles ne comporte une forme fixe. Chaque option peut présenter certaines variantes. Les caractéristiques de l'une peuvent recouper celles d'une autre. Les distinctions principales entre ces trois options de structure portent sur la manière dont leurs mesures de réglementation sont distribuées entre une convention et ses annexes ou protocoles (le cas échéant) et sur le mode d'adoption de ces mesures : sont-elles adoptées ensemble, comme un tout, ou plutôt dans des instruments juridiquement distincts. Ces trois options sont les suivantes :

a) Des mesures de réglementation et des annexes : les mesures de réglementation figurent dans la convention et sont complétées ou précisées dans une ou plusieurs annexes, formant partie intégrante de la convention;

b) Une convention et des protocoles : la convention comprend une structure standard et des catégories de dispositions décrites au chapitre I. Cependant, certaines ou toutes les mesures de réglementation figurent dans des protocoles séparés. La convention et ses protocoles sont des traités juridiquement distincts pouvant être adoptés séparément les uns des autres;

c) Un accord-cadre : la convention (l'accord-cadre) est succincte et ne comprend aucune disposition de fond ou mesure de réglementation. Ces dispositions ou mesures figurent plutôt dans des annexes détaillées. Tout l'accord, c'est-à-dire l'accord-cadre et les annexes, est adopté comme un ensemble; les différentes parties de l'ensemble sont indivisibles les unes des autres.

6. Un certain nombre de conventions sont mentionnées dans la présente note pour illustrer les principes examinés. Une liste de ces conventions, y compris leurs adresses Internet, figure dans l'annexe de la présente note.

¹ Les dispositions finales peuvent porter sur des sujets comme le droit de vote, la signature, la ratification, l'entrée en vigueur, les réserves, le retrait, le depositaire et les textes authentiques. Le document UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/7 peut être consulté pour obtenir de plus amples précisions sur les dispositions finales communément incluses dans les accords multilatéraux sur l'environnement.

I. Structure de base des accords multilatéraux sur l'environnement juridiquement contraignants

7. Les accords multilatéraux sur l'environnement modernes, juridiquement contraignants et de portée mondiale, partagent invariablement la structure de base décrite ci-dessous.² Au paragraphe 27 de sa décision 25/5, le Conseil d'administration a convenu que l'instrument sur le mercure qui serait négocié par le Comité de négociation intergouvernemental devait comprendre un certain nombre de dispositions, énumérées aux alinéas a) à i) du paragraphe 27. Certaines dispositions du plan ci-dessous sont accompagnées de notes de base de page précisant leur correspondance à l'un des alinéas du paragraphe 27. Les dispositions ne faisant pas l'objet d'une note de bas de page sont des dispositions standards figurant souvent dans les accords multilatéraux sur l'environnement. La structure de base se présente comme suit :

- a) Un préambule;
- b) Des dispositions introductives, pouvant comprendre certaines ou toutes celles qui suivent :
 - i) Les objectifs;³
 - ii) La portée;
 - iii) Les principes;
 - iv) Les définitions;
- c) Des mesures de réglementation (y compris des annexes, le cas échéant);⁴
- d) Des dispositions relatives à la mise en œuvre, pouvant porter sur certains ou tous les aspects suivants :
 - i) Les plans d'action à l'échelle nationale ou régionale;
 - ii) La coopération scientifique et technique;
 - iii) L'accroissement des connaissances par la sensibilisation;⁵
 - iv) L'échange d'informations;⁶
 - v) Le suivi, la communication d'informations et l'examen de la mise en œuvre à l'échelle nationale;⁷

² Cette généralisation vaut pour un large éventail d'accords multilatéraux sur l'environnement et pour beaucoup d'autres accords multilatéraux juridiquement contraignants. Voir, par exemple, la Convention de Stockholm; la Convention de Bâle; la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international; la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et son Protocole de Kyoto; la Convention sur la diversité biologique et son Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques; la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction; la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac; la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique; la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction; et la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction.

³ Décision 25/5 du Conseil d'administration, paragraphe 27 a).

⁴ Le chapitre II de la présente note expose des options pour la structure des mesures de réglementation nécessaires à la mise en œuvre des alinéas b) à f) du paragraphe 27 de la décision 25/5 du Conseil d'administration.

⁵ Décision 25/5 du Conseil d'administration, paragraphe 27 g).

⁶ *Ibid.*

⁷ Ces aspects se rapportent au respect, sur lequel le Conseil d'administration a demandé des dispositions au paragraphe 27 i) de sa décision 25/5. La plupart des accords multilatéraux sur l'environnement prévoient ces aspects dans des articles séparés (en particulier, dans le cas de la communication d'informations) et ne les incluent pas dans les dispositions relatives à la détermination et au traitement des situations de non-respect. Les articles 15

- vi) Les ressources financières et l'assistance technique;⁸
- vii) L'évaluation de l'efficacité;
- viii) Le non-respect;⁹
- e) Des dispositions institutionnelles, pouvant comprendre :
 - i) La Conférence des Parties;
 - ii) Les organes subsidiaires, y compris les organes scientifiques;
 - iii) Le secrétariat;
- f) D'autres dispositions, pouvant comprendre :
 - i) Le règlement des différends (parfois élaboré avec plus de précisions dans une annexe ou un protocole);
 - ii) La responsabilité (parfois élaborée avec plus de précisions dans une annexe ou un protocole);
- g) Des dispositions relatives à la poursuite de l'élaboration de l'instrument, pouvant comprendre :
 - i) Les amendements à la convention;
 - ii) L'adoption et l'amendement des annexes (le cas échéant);
 - iii) L'adoption des protocoles;
- h) Des dispositions finales.

II. Options pour la structure des mesures de réglementation

8. Comme indiqué dans l'introduction, les mesures de réglementation s'entendent des dispositions d'un traité visant particulièrement à prévenir, à minimiser ou à corriger le problème à l'origine de l'adoption du traité. Le présent chapitre examine trois options sur la manière dont les mesures de réglementation d'une convention globale et juridiquement contraignante sur le mercure pourraient être structurées. Les distinctions principales entre ces trois options de structure portent d'abord sur la manière dont les mesures de réglementation sont distribuées entre le corps de la convention et toutes annexes ou protocoles; et ensuite, sur le mode d'adoption de ces mesures : sont-elles adoptées ensemble comme un tout ou, plutôt, dans des instruments juridiquement distincts? Les trois options comprennent :

a) Des mesures de réglementation et des annexes : Les mesures de réglementation figurent dans le corps de l'instrument et sont complétées ou précisées dans une ou plusieurs annexes formant partie intégrante de la convention;

b) Une convention et des protocoles : La convention comprend la structure standard ainsi que les catégories et dispositions décrites précédemment au chapitre I. Cependant, certaines ou toutes les mesures de réglementation figurent dans des protocoles séparés de la convention. La convention et les protocoles sont des traités juridiquement distincts;

c) Un accord-cadre : Le corps de la convention (l'accord-cadre) est succinct et ne comprend aucune mesure de réglementation ou autre disposition de fond. Ces mesures ou dispositions figurent plutôt dans des annexes détaillées. Chacune de ces annexes peut représenter plus qu'une partie individuelle. Tout l'accord, c'est-à-dire l'accord-cadre et les annexes, est adopté comme un ensemble; les différentes parties de l'ensemble sont indivisibles les unes des autres.

(communication des informations) et 17 (non-respect) de la Convention de Stockholm peuvent être comparés à cet égard.

⁸ Décision 25/5 du Conseil d'administration, paragraphe 27 h).

⁹ *Ibid.*, paragraphe 27 i).

Option	Distribution des mesures de réglementation	Adoption
Mesures de réglementation et annexes	Corps de la convention; des informations techniques et des dispositions de fond supplémentaires figurent dans une ou plusieurs annexes.	Les annexes sont adoptées en tant que partie intégrante de la convention. Ces annexes peuvent être amendées ou des annexes supplémentaires peuvent être adoptées plus tard.
Convention et protocoles	Certaines mesures de réglementation peuvent figurer dans le corps de la convention; la plupart des mesures figurent dans des protocoles.	La convention et les protocoles sont généralement adoptés séparément, chacun d'eux représentant un traité juridiquement distinct.
Accord-cadre	Toutes les mesures de réglementation figurent dans des annexes détaillées.	L'accord-cadre et les annexes sont adoptés comme un ensemble.

9. Le présent chapitre présente les trois options de structure comme des types distincts. Toutefois, il importe de noter qu'en pratique, aucune d'elles ne comporte une forme fixe. Chaque option peut présenter certaines variantes. Les caractéristiques de l'une peuvent recouper celles d'une autre. Cependant, presque tous les accords multilatéraux sur l'environnement modernes, juridiquement contraignants et de portée mondiale emploient des annexes dans une certaine mesure. Les annexes permettent au texte de la convention elle-même de rester relativement succinct et clair, évitant ou minimisant ainsi le risque d'un texte long, complexe et, en conséquence, difficile à comprendre et à mettre en œuvre. En outre, étant donné que la plupart des conventions permettent aux parties d'amender ou d'ajuster les annexes plus facilement que les conventions elles-mêmes, le recours aux annexes permet aux parties d'adapter l'instrument aux changements de circonstances plus rapidement qu'elles ne le feraient si elles devaient ajuster les mesures de réglementation en amendant le texte de la convention.

10. Mises à part les trois options décrites dans la présente note pour la structure des mesures de réglementation, il en existe une quatrième. Elle est toutefois rarement employée dans les accords multilatéraux sur l'environnement modernes, juridiquement contraignants et de portée mondiale. Conformément à cette option, toutes les mesures de réglementation relatives à un accord multilatéral sur l'environnement sont entièrement prévues dans le corps principal de l'accord; elles ne sont pas précisées ou complétées dans des annexes. Cette option est généralement rejetée en raison des avantages des annexes, tels que décrits dans les paragraphes précédents, et du risque qu'une convention dépourvue d'annexes soit longue, complexe et difficile à comprendre, à mettre en œuvre et à amender.

A. Mesures de réglementation et annexes

11. Conformément à la première option, les mesures de réglementation figureraient dans le corps de la convention et seraient complétées ou précisées dans une ou plusieurs annexes formant partie intégrante de la convention. Dans la plupart des cas, les règles prévues dans une convention concernant l'amendement des annexes sont plus flexibles que celles applicables à l'amendement de la convention elle-même. Cette souplesse permet aux Parties de modifier ou d'ajuster les mesures de réglementation figurant dans les annexes plus facilement qu'elles ne le feraient si elles devaient amender les mesures de réglementation prévues dans le corps de la convention.

12. Presque tous les accords multilatéraux sur l'environnement juridiquement contraignants de portée mondiale, y compris toutes les conventions sur les produits chimiques et les déchets, utilisent l'option fondée sur des mesures de réglementation et des annexes à des degrés divers. Les annexes peuvent être limitées à des informations techniques qui complètent les mesures de réglementation figurant dans le corps de la convention. Dans certains cas, les annexes à une convention peuvent comprendre des dispositions de fond qui renforcent ou précisent les mesures de réglementation prévues dans la convention elle-même.

13. Dans certains cas, les mesures de réglementation sont entièrement élaborées dans le corps d'une convention, tandis que les annexes techniques énumèrent les spécifications techniques et les substances (ou les classes de substances) assujetties aux mesures de réglementation. Des exemples de cette

approche apparaissent notamment dans : la Convention de Bâle et la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. Cette approche est plus souvent employée lorsque les substances, produits ou processus divers faisant l'objet d'un accord multilatéral sur l'environnement peuvent être regroupés sous forme de classes plus ou moins larges pouvant être régies par des mesures de réglementation communes.

14. Dans d'autres situations, des annexes de fond sont employées. En pareils cas, les mesures de réglementation sont énoncées dans la convention elle-même de manière assez concise et sont ensuite précisées dans des annexes détaillées. Ainsi, les annexes comprennent des dispositions réglementaires de fond et non uniquement des spécifications techniques. Cette approche peut s'avérer avantageuse lorsque les mesures de réglementation sont complexes et détaillées et lorsqu'elles varient selon la substance ou la classe de substances. L'inclusion des mesures de réglementation détaillées et techniques dans les annexes évite d'alourdir la convention, préservant ainsi la clarté des obligations fondamentales énoncées dans la convention elle-même. En outre, cette approche permet de modifier ou d'affiner les précisions relatives aux mesures de réglementation figurant dans les annexes plus facilement que si ces précisions étaient prévues dans la convention.

15. La Convention de Stockholm illustre cette approche à la partie II de son Annexe A sur les mesures relatives aux biphényles polychlorés et à la partie II de son Annexe B sur le DDT. Dans les deux cas, les annexes ne se bornent pas à fournir des spécifications techniques; elles comportent également des précisions importantes sur la manière dont les Parties mettent en œuvre et respectent les mesures de réglementation pertinentes au titre des articles 3 et 6. Outre le groupe des produits chimiques et des déchets, les Annexes II à IX de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer fournit des précisions supplémentaires importantes sur les procédures, mécanismes et obligations concernant les mesures de réglementation prévues dans la convention.

16. Une variante unique de cette approche basée sur les mesures de réglementation et les annexes de fond figure dans la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique. La Convention comprend quatre annexes de mise en œuvre à l'échelle régionale concernant l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine et les Caraïbes, et le Nord de la Méditerranée. Chacune de ces annexes établit des mécanismes détaillés propres à chaque région pour aborder la désertification; toutefois, ces annexes sont également applicables à l'ensemble des Parties à la Convention, tout particulièrement pour l'assistance financière et technique. Cette approche est une façon appropriée d'examiner la question de la désertification, un phénomène dont les causes et les effets varient selon les régions. En revanche, l'approche ne conviendrait probablement pas à l'examen des problèmes mondiaux relatifs au mercure, qui ne sont pas uniques à différentes régions.

17. Une convention sur le mercure recourant à l'option fondée sur des mesures de réglementation et des annexes pourrait revêtir la structure suivante :

- a) Le corps de la convention qui comprendrait :
 - i) Un préambule;
 - ii) Des dispositions introductives;
 - iii) Des mesures de réglementation du mercure, y compris celles envisagées au paragraphe 27 de la décision 25/5 du Conseil d'administration;
 - iv) Des dispositions concernant la mise en œuvre, y compris l'assistance technique et financière, et le respect;
 - v) Des dispositions institutionnelles;
 - vi) D'autres dispositions (concernant, par exemple, le règlement des différends et la responsabilité);
 - vii) Des dispositions relatives à la poursuite de l'élaboration de l'instrument;
 - viii) Des dispositions finales;

b) Les annexes, qui préciseraient les obligations relatives aux mesures de réglementation prévues dans le corps de la convention. Pour chacun des domaines prioritaires du mercure, les mesures de réglementation comprendraient des annexes relatives à certains ou à tous les aspects suivants :

- i) Les spécifications techniques;
- ii) Les noms des produits, processus, sources, etc. applicables;
- iii) Les lignes directrices obligatoires et discrétionnaires pour la mise en œuvre des mesures de réglementation, y compris des calendriers d'application et des mesures de souplesse, le cas échéant.

18. Cette option pour le mercure présente l'avantage d'assurer une rédaction claire et succincte des mesures de réglementation prévues dans le corps de la convention, portant une attention particulière aux résultats souhaités, plutôt qu'aux détails relatifs aux aspects techniques, à la mise en œuvre et aux procédures. Ces détails pourraient figurer dans des annexes, le cas échéant.

19. Une convention recourant à cette approche pourrait être adaptée aux changements de circonstances ou à l'évolution des besoins par le biais des procédures suivantes, qui seraient prévues dans la convention :

a) Amendements à la convention : adoptés par consensus ou à la majorité qualifiée. Au fur et à mesure que la convention amendée devient un nouvel accord, les amendements à la convention s'appliquent, en règle générale, uniquement aux Parties les ayant ratifiés ou acceptés ou y ayant adhéré à ces amendements;

b) Amendements ou ajustements aux annexes : adoptés par consensus ou à la majorité qualifiée. Lorsque les amendements sont adoptés par consensus, ils peuvent s'appliquer automatiquement à toutes les Parties. Une disposition peut également prévoir la possibilité pour une partie d'accepter ou non d'y être liée en notifiant son choix au dépositaire dans un délai déterminé. Dans le cas du Protocole de Montréal, les ajustements sont adoptés selon une combinaison de majorité qualifiée ou de double majorité et engagent toutes les parties; elles ne peuvent refuser d'y être liées;¹⁰

c) Nouvelles annexes : adoptées par consensus ou à la majorité qualifiée. Elles peuvent s'appliquer automatiquement à toutes les Parties. Une disposition peut également prévoir la possibilité pour une Partie d'accepter ou non d'y être liée en notifiant son choix au dépositaire dans un délai déterminé.

B. Convention et protocoles

20. Conformément à l'option fondée sur une convention et des protocoles, la convention pourrait comprendre la structure globale de base décrite précédemment au chapitre I et très peu de mesures de réglementation, voire aucune. Les mesures de réglementation figureraient plutôt dans des protocoles séparés de la convention, qui pourraient être adoptés au moment ou à la suite de l'entrée en vigueur de la convention. La convention et chacun de ses protocoles formeraient des traités juridiquement distincts. Les parties à la convention ne seraient pas tenues de signer ou ratifier un protocole ou d'y adhérer. Bien entendu, les États ayant adopté la convention pourraient reconnaître aux États non Parties à la convention le droit de devenir Parties aux protocoles.¹¹

21. Des exemples éloquentes de l'option fondée sur une convention et des protocoles comprennent la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et son Protocole de Kyoto ainsi que la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et son Protocole de Montréal. Un des exemples sans pareil à cet égard est peut-être la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance; puisque la Convention elle-même ne prévoit aucune mesure de réglementation de fond. Toutes ces mesures figurent dans ses huit protocoles portant sur : l'ozone, les polluants organiques persistants, les métaux lourds, le soufre, les composés organiques volatils, les oxydes d'azote, et le financement pour le suivi et l'évaluation. Chaque protocole partage une structure

¹⁰ Voir le Protocole de Montréal, article 2.9.

¹¹ Voir, par exemple, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) (1998) de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU et son Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières, article 24 (2003) (établissant que le Protocole est ouvert à la signature « pour tous les États qui sont membres de l'Organisation des Nations Unies »); voir aussi le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, article 9, par.1 (2000) (prévoyant que le Protocole est « ouvert à la signature de tout État qui est Partie à la Convention ou qui l'a signée »).

commune et utilise l'organe directeur, le comité d'application et le secrétariat sous-jacents à la Convention.

22. Dans le contexte du mercure, l'approche fondée sur une convention et des protocoles pourrait être employée de deux manières distinctes. D'abord, une convention de base pourrait être élaborée en utilisant la structure globale décrite au chapitre I, sans y inclure de mesures de réglementation. Ainsi, la convention pourrait comprendre un préambule, des dispositions introductives, des dispositions relatives à la mise en œuvre, des dispositions établissant les institutions relatives au traité, des dispositions relatives à la poursuite de l'élaboration de l'instrument et des dispositions finales. Les mesures de réglementation du mercure figureraient dans un protocole distinct qui pourrait être adopté au même moment que la convention sous-jacente. Le protocole lui-même pourrait utiliser une structure composée de mesures de réglementation et d'annexes. Le principal avantage de cette option réside dans son utilisation possible comme cadre pour le traitement du mercure et, peut-être ultérieurement, des substances autres que le mercure. Étant donné que la présente note examine les options pour la structure d'un instrument se rapportant uniquement au mercure, cette idée n'est pas explicitée ici.

23. S'agissant du second mode d'utilisation de cette option, le Comité de négociation intergouvernemental pourrait mettre au point une convention de base semblable à celle décrite à l'instant, mais applicable uniquement au mercure et ne comprenant que quelques mesures de réglementation. D'autres mesures de réglementation du mercure seraient prévues dans des protocoles distincts. Par exemple, les émissions atmosphériques de mercure pourraient être abordées dans un protocole distinct. Cette approche pourrait être utilisée si les négociateurs estiment que les mesures de réglementation pour une ou plusieurs priorités du mercure s'avèrent particulièrement complexes ou s'ils considèrent qu'il n'est pas réaliste de les élaborer et de les adopter dans le corps d'une convention de base sur le mercure. Diviser de la sorte les mesures de réglementation entre une convention sous-jacente et des protocoles distincts comporte un inconvénient. Une division semblable pourrait donner lieu à un régime fragmenté sur le mercure, dans lequel les différents instruments lient des parties différentes ou dans lequel certaines priorités sur le mercure pourraient ne pas être examinées avant une période de temps indéterminée dans le futur.

24. Une convention sur le mercure utilisant l'approche fondée sur une convention et des protocoles pourrait comporter la structure suivante :

- a) Le corps de la convention, qui comprendrait :
 - i) Un préambule;
 - ii) Des dispositions introductives;
 - iii) Des mesures de réglementation du mercure, y compris celles énoncées au paragraphe 27 de la décision 25/5 du Conseil d'administration;
 - iv) Des dispositions concernant la mise en œuvre, notamment l'assistance technique et financière, et le respect (ces aspects pourraient être abordés également au titre d'un ou de plusieurs protocoles);
 - v) Des dispositions institutionnelles;
 - vi) D'autres dispositions (comme par exemple le règlement des différends et la responsabilité, qui pourraient être abordés au titre d'un ou de plusieurs protocoles);
 - vii) Des dispositions relatives à la poursuite de l'élaboration de l'instrument, y compris l'adoption de protocoles;
 - viii) Des dispositions finales;
- b) Des annexes précisant les obligations relatives aux mesures de réglementation prévues dans le corps de la convention;
- c) Des protocoles examinant des aspects du mercure non couverts dans la convention elle-même. Étant donné que chaque protocole serait un traité juridiquement distinct, il comprendrait également certaines, ou l'ensemble, des structures et dispositions de base décrites précédemment au chapitre I.

25. Conformément à l'approche fondée sur une convention et des protocoles, les Parties à l'accord sur le mercure pourraient adapter l'instrument aux changements de circonstances ou à l'évolution des besoins au moyen de procédures concernant les amendements à la convention, les amendements et les ajustements aux annexes et l'adoption de nouvelles annexes semblables à celles décrites au paragraphe 19 ci-dessus. En ce qui concerne les protocoles, les Parties pourraient également utiliser les procédures suivantes :

- a) De nouveaux protocoles pourraient être adoptés par les Parties à la convention de manière à ne lier que les États les ayant ratifiés ou acceptés ou y ayant adhéré;
- b) Les protocoles en vigueur, y compris les annexes aux protocoles (le cas échéant), pourraient être amendés ou ajustés par les Parties au protocole au moyen de procédures semblables à celles décrites au paragraphe 19 ci-dessus. Des procédures spécifiques pourraient être prévues dans la convention ou les protocoles.

C. Accord-cadre

26. Conformément à cette option, les différents accords de fond pourraient être négociés ensemble et adoptés comme un tout au titre d'un accord-cadre. L'accord-cadre serait succinct, ne comprenant aucune mesure de réglementation ou autre disposition de fond. Toutes les dispositions de fond et les mesures de réglementation figureraient dans des annexes, qui pourraient être des accords complets, chacun représentant plus qu'une partie individuelle. L'accord-cadre et les annexes seraient adoptés ensemble comme un tout; leurs différentes parties constitutives seraient indivisibles les unes des autres. L'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce est un exemple éloquent d'un accord-cadre semblable.¹²

27. L'Accord de Marrakech, y compris son ensemble d'annexes, est très complexe. Néanmoins, l'option qu'il illustre pourrait être pertinente pour le mercure. Un accord-cadre est utile lorsque certaines ou toutes les mesures de réglementation nécessaires à l'examen d'un sujet donné sont complexes et seront élaborées selon un niveau élevé de précision et lorsque différentes catégories de mesures de réglementation justifient différentes approches, structures ou procédures ou requièrent leurs propres annexes, listes ou appendices connexes.

28. La principale différence entre l'approche fondée sur un accord-cadre et celle fondée sur une convention et des protocoles porte sur le fait que l'accord-cadre entier, y compris toutes les annexes, est adopté comme un ensemble au même moment alors que, dans le cadre de la seconde approche, la convention et les protocoles sont souvent élaborés et adoptés séparément, au fil du temps. La principale différence entre l'approche fondée sur un accord-cadre et celle fondée sur des mesures de réglementation et des annexes réside dans le fait que l'accord-cadre global ne comprend aucune mesure de réglementation : ces mesures figurent uniquement dans les annexes, comme ce serait le cas, probablement, des dispositions sur l'assistance financière et le respect, si elles sont complètes et convenues. Au contraire, dans l'approche fondée sur des mesures de réglementation et des annexes, ces dispositions figurent habituellement dans la convention elle-même.

29. Une convention sur le mercure fondée sur un accord-cadre pourrait comporter la structure suivante :

- a) Un corps principal limité (l'accord-cadre) qui comprendrait :
 - i) Un préambule;
 - ii) Des dispositions introductives;
 - iii) Quelques dispositions relatives à la mise en œuvre;
 - iv) Des dispositions institutionnelles;
 - v) Des dispositions relatives à la poursuite de l'élaboration de l'instrument;
 - vi) Des dispositions finales;

¹² Le paragraphe 2 de l'article II de l'Accord de Marrakech prévoit explicitement que les « accords et instruments juridiques connexes repris dans les Annexes 1, 2 et 3 » de l'accord « font partie intégrante du présent accord et sont contraignants pour tous les Membres. »

b) Des annexes distinctes, comprenant une ou plusieurs des dispositions énumérées aux alinéas b) à f) du paragraphe 27 de la décision 25/5 du Conseil d'administration, qui pourraient également inclure des dispositions concernant :

- i) Le renforcement des capacités et l'assistance technique et financière;
- ii) Le respect;
- iii) D'autres aspects, tels que le règlement des différends et la responsabilité;
- iv) La création d'organes subsidiaires spécialisés, tels que des Comités techniques et des Fonds pour le soutien technique et financier;
- v) La poursuite de l'élaboration des annexes.

Chaque annexe relative à une question précise pourrait comprendre ses propres annexes, listes ou appendices, selon que de besoin.

30. Au titre de l'option fondée sur l'accord-cadre, les Parties pourraient adapter l'instrument aux changements de circonstances ou à l'évolution des besoins au moyen des procédures décrites au paragraphe 19 ci-dessus. Les procédures spécifiques pour amender ou ajuster les annexes relatives à des questions particulières pourraient figurer dans l'accord-cadre et s'appliquer à l'ensemble des annexes. Elles pourraient également figurer dans les différentes annexes et s'appliquer séparément à chacune d'elles, selon le cas.

Annexe

Accords multilatéraux mentionnés dans la présente note

Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989), <http://www.basel.int/text/documents.html>

Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, relatif à la Convention sur la diversité biologique (2000), <http://www.cbd.int/biosafety/protocol.shtml>

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) (1998), <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>

Convention sur la diversité biologique (1992), <http://www.cbd.int/convention/convention.shtml>

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973, telle qu'amendée), <http://www.cites.org/eng/disc/text.shtml>

Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (1992), <http://www.opcw.org/chemical-weapons-convention/download-the-cwc/>

Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (1997), <http://www.un.org/millennium/law/xxvi-22.htm>

Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes, relatif à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (2003), <http://www.unece.org/env/pp/prtr/docs/prtrtext.htm>

Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1997), <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (1994), http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf

Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (2000), <http://www2.ohchr.org/english/law/crc-conflict.htm>

Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (1998), <http://www.pic.int/home.php?type=t&id=49&sid=16>

Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (2001), http://www.pops.int/documents/convtext/convtext_en.pdf

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982), http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm

Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (1994), <http://www.unccd.int/convention/text/convention.php>

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992), <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac (2003), http://www.who.int/fctc/text_download/en/index.html