



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

Distr. : Générale
14 juillet 2008

Français
Original : Anglais

Groupe de travail spécial à composition non limitée sur le mercure

Deuxième réunion

Nairobi (Kenya)

6 au 10 octobre 2008

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

**Examen et évaluation des options possibles pour intensifier
les mesures à caractère volontaire, ainsi que des instruments
juridiques internationaux, nouveaux ou existants**

**Rapport sur des options de mise en œuvre, notamment les aspects
juridiques, procéduraux et logistiques**

Note du secrétariat

1. Par sa décision 24/3 IV sur la gestion des produits chimiques, le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement a créé un groupe de travail spécial à composition non limitée constitué de représentants de gouvernements, d'organisations régionales d'intégration économique et de parties prenantes pour examiner et évaluer les options de nature à améliorer les mesures volontaires et les instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants permettant de traiter les problèmes soulevés par le mercure au niveau mondial.
2. A sa première réunion, le Groupe de travail spécial à composition non limitée sur le mercure a prié le secrétariat d'entreprendre des travaux intersessions dans un certain nombre de domaines en prévision de sa deuxième réunion.
3. Un rapport sur des options de mise en œuvre figurant en annexe à la présente note décrit le processus, notamment les aspects juridiques, procéduraux et logistiques, qui permettrait aux pays de poursuivre des options de mise en œuvre. Une étude sur des options en vue du contrôle du mercure à l'échelle planétaire (document UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2) et le rapport du Groupe de travail spécial à composition non limitée sur le mercure sur les travaux de sa première réunion (document UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/6) ont servi de point de départ de cette analyse. Le rapport figurant en annexe est distribué tel que présenté et n'a fait l'objet d'aucune modification.

* UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/1.

Mesure proposée

4. Le Groupe de travail spécial à composition non limitée sur le mercure souhaitera peut-être examiner les options de mise en œuvre présentées dans le rapport figurant en annexe pour élaborer les options visant à remédier au problème posé par le mercure qui seront présentées au Conseil d'administration.

Annexe

Analyse approfondie d'options de mise en œuvre d'une action internationale à long terme sur le mercure

Table des matières

Résumé analytique	4
Acronymes et Abréviations	9
I..... Introduction	10
A. Historique et objectif de l'Analyse	10
B. Champ d'application et structure	10
II. Eléments d'une action internationale à long terme sur le mercure	11
A. Eléments communs d'un cadre pour le mercure	11
1. Eléments d'encadrement de la question	11
2. Actions ou activités pour remédier au problème.....	12
3. Arrangements relatifs à la mise en œuvre	12
4. Orientation et administration des politiques.....	12
B. Formes élémentaires d'un cadre	13
III. Analyse approfondie des options.....	14
A. Protocole au titre de la Convention de Stockholm.....	14
1. Aspect juridique du lancement de négociations pour l'élaboration d'un protocole	15
2. Conception et synergies	16
3. Lancement du processus	18
4. Calendrier des négociations	19
5. Considérations supplémentaires.....	20
B. Convention autonome	21
1. Conception	21
2. Coopération et coordination entre les conventions relatives à des produits chimiques et les processus connexes	23
3. Synergies et gouvernance.....	23
4. Lancement du processus et calendrier.....	23
5. Considérations supplémentaires.....	24
C. Cadre volontaire pour le mercure	24
1. Lien avec le Partenariat sur le mercure	25
2. Conception	25
3. Arrangements et processus institutionnels	26
4. Considérations supplémentaires.....	27

Résumé analytique

I. Introduction

1. A sa première réunion, le Groupe de travail spécial à composition non limitée sur le mercure a commencé son examen et son évaluation d'options pour des mesures volontaires renforcées, ainsi que des instruments juridiques internationaux, nouveaux ou existants, afin de réduire les risques liés aux rejets de mercure. Pour la période intersessions conduisant à sa deuxième réunion, le Groupe de travail a demandé au secrétariat d'entreprendre, notamment, les travaux suivants :

« . . . S'agissant de l'analyse des options de mise en œuvre, de décrire le processus, notamment les aspects juridiques, logistiques et en matière de procédure, qui permettrait aux pays de mettre en œuvre les options tendant à élaborer une nouvelle convention distincte, un nouveau protocole dans le cadre de la Convention de Stockholm et des arrangements volontaires, en exploitant, comme point de départ, le document UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 et le rapport du Groupe de travail sur les travaux de sa première réunion. . . . »

2. La présente analyse répond à cette demande du secrétariat, en insistant sur le processus concernant les trois options identifiées par le Groupe de travail. Des renseignements sur des aspects et des mécanismes financiers figurent dans un document complémentaire portant le titre « Ressources financières d'une action internationale à long terme sur le mercure : Le Fonds pour l'environnement mondial et la structure du Fonds multilatéral. »

II. Éléments d'une action internationale à long terme sur le mercure

3. Les options d'une nouvelle convention autonome, d'un nouveau protocole au titre de la Convention de Stockholm et d'arrangements volontaires renforcés représentent diverses manières de concevoir et de mettre en œuvre un cadre d'une action internationale à long terme sur le mercure. Qu'il soit juridiquement contraignant, volontaire ou formé d'un ensemble d'éléments volontaires et juridiques, le cadre ou l'ensemble devrait fournir la structure internationale globale d'une action menée en collaboration. La structure pourrait, à son tour, renfermer des composantes ou des éléments spécifiques. Ces éléments pourraient refléter les priorités identifiées au paragraphe 19 de la décision 24/3 du Conseil d'administration et être regroupés en quatre catégories :

a) Des éléments d'encadrement de la question, fournissant un contexte pour le problème posé par le mercure et confirmant l'intention des gouvernements d'y remédier;

b) Des actions ou activités spécifiques pour remédier au problème, fondées sur les sept priorités pour le mercure identifiées par le Conseil d'administration au paragraphe 19 de la décision 24/3;

c) Des dispositions relatives à la mise en œuvre de ces actions, que les gouvernements pourraient prendre pour accroître la probabilité que leurs efforts pour relever les défis posés par le mercure au titre du cadre soient efficaces;

d) Une orientation et une administration des politiques du cadre, qui pourraient également englober des dispositions visant à le modifier ou à l'élargir, si cela s'avérait nécessaire avec le temps.

4. Le secrétariat a produit un document distinct comprenant une description détaillée d'éléments qui pourraient être communs à tout cadre global sur le mercure et lui servir de fondement collectivement, peu importe l'option choisie, en fin de compte, par les gouvernements. Un tableau récapitulatif de cette description figure à la partie 2.1 de la présente analyse.

III. Analyse approfondie du processus concernant les options

5. La présente partie comprend l'analyse approfondie demandée par le Groupe de travail sur les options d'un nouveau protocole à la Convention de Stockholm, d'une nouvelle convention autonome et d'un cadre volontaire pour le mercure. Ces options sont examinées dans les contextes de cadres juridiquement contraignants et volontaires, le cas échéant, et également dans le contexte d'un « ensemble » global qui pourrait prévoir des éléments à la fois volontaires et juridiques.

6. Pour chacune des deux options juridiques, la présente Analyse examine des approches dans lesquelles le champ d'application de l'instrument pourrait être étendu ou limité. Un instrument global renfermerait un certain nombre d'éléments visant à aborder la plupart ou l'ensemble des priorités mondiales pour le mercure, alors qu'un instrument au champ d'application limité pourrait n'aborder qu'une ou deux priorités ou ne renfermer que quelques éléments.

A. Protocole au titre de la Convention de Stockholm

7. Dans le cadre de cette option, les Parties à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) élaboreraient et adopteraient un protocole à la Convention. Sur le plan juridique, le protocole serait un traité séparé et indépendant de la Convention. Il comprendrait un organe de gouvernance juridiquement distinct de la Convention et ne modifierait pas les obligations existantes des Parties au titre de la Convention.

8. La question déterminante concernant un protocole est de déterminer si, compte tenu de son champ d'application, la Convention de Stockholm permet l'élaboration d'un protocole semblable sur le mercure et, d'ailleurs, si la Conférence des Parties détiendrait l'autorité pour lancer des négociations. La Conférence des Parties devrait examiner et déterminer le lien entre l'objectif de la Convention de « protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants » et ses dispositions pertinentes, ainsi qu'une action internationale possible sur le mercure, avant de prendre une décision sur l'élaboration d'un protocole. L'argument à l'appui de l'élaboration d'un protocole pourrait être fondé sur le fait que les rejets anthropiques de toute espèce de mercure ont la capacité, en définitive, de se transformer dans l'environnement sous forme de méthylmercure, qui possède les caractéristiques d'un polluant organique persistant. Compte tenu de cet argument, la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm serait ainsi habilitée à élaborer et à adopter le protocole, conformément au pouvoir qui lui est dévolu au titre de l'article 19 de la Convention de prendre toute autre mesure nécessaire pour protéger la santé humaine et l'environnement du méthylmercure, un polluant organique persistant. Par ailleurs, il pourrait être soutenu que l'adoption de mesures de contrôle pour remédier aux problèmes posés par le méthylmercure et ses précurseurs devrait commencer par l'application de la procédure d'inscription du produit chimique à l'annexe C prévue au titre de l'article 8 de la Convention, avant toute prise de décision sur l'élaboration d'un nouveau protocole prévoyant des mesures supplémentaires au-delà de celles prévues dans la Convention. En tout état de cause, la question de lancer ou non des négociations sur le protocole serait décidée par la Conférence des Parties par voie de consensus.

9. En ce qui concerne un cadre global juridiquement contraignant pour le mercure, les dispositions du protocole pourraient être semblables à celles de la Convention de Stockholm, à l'exception des dispositions régissant les arrangements institutionnels et les mesures de mise en œuvre qui pourraient être partagées avec la Convention. A l'instar de la Convention mère, certains des engagements essentiels pourraient être énoncés dans le protocole et précisés par la suite dans des annexes techniques qui spécifieraient plus particulièrement les normes ou les objectifs à atteindre, ainsi que les politiques et les mesures par l'entremise desquelles ils pourraient être atteints.

10. Par ailleurs, un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm de portée limitée faisant partie d'un cadre global ou d'un « ensemble » d'éléments volontaires et juridiques renfermerait uniquement un nombre limité d'éléments. Ces éléments comprendraient ceux convenus par les gouvernements comme ne pouvant être entrepris avec succès en l'absence d'un mandat juridique international.

11. Etendu ou limité, un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm tendrait naturellement à son inclusion dans les recommandations de « synergies » du Groupe de travail spécial conjoint sur le renforcement de la coopération et de la coordination entre les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, puisqu'il ferait partie du cadre global de la Convention de Stockholm. Le protocole pourrait ainsi être considéré comme entrant dans le champ d'application des recommandations du Groupe de travail conjoint spécial, sans nécessité de les revoir.

12. Le processus de la Convention de Stockholm pour l'examen d'un protocole sur le mercure pourrait être déclenché de deux manières : 1) le Conseil d'administration du PNUE pourrait inviter la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm à examiner la question; ou 2) la Conférence des Parties pourrait examiner la question de sa propre initiative. Qu'elle réponde à une invitation du Conseil d'administration ou qu'elle examine la question de sa propre initiative, la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm aurait le pouvoir exclusif de décider de lancer ou non des négociations sur un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm.

13. Le calendrier de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm est désormais établi sur une base biennale. La prochaine réunion ordinaire au cours de laquelle elle pourrait examiner un protocole sur le mercure sera la quatrième réunion de la Conférence des Parties en mai 2009. Par conséquent, si le Conseil d'administration décidait, lors de sa vingt-cinquième réunion prévue en février 2009, d'inviter la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm à envisager le lancement de discussions pour élaborer un protocole sur le mercure, la Conférence des Parties pourrait agir en ce sens peu après. Des discussions sur cette question requerraient un nouvel examen de l'ordre du jour et des priorités de la Conférence des Parties et pourraient nuire à la capacité de cette dernière d'examiner d'autres points importants de l'ordre du jour à la quatrième réunion de la Conférence des Parties.

14. La Conférence des Parties pourrait décider de refuser une invitation du Conseil d'administration de lancer des négociations ou elle pourrait ne pas parvenir à mettre un terme aux discussions et à prendre une décision sur la question à la quatrième réunion de la Conférence des Parties. Dans l'un et l'autre cas, aucune autre action ne pourrait être menée sur le protocole jusqu'à la prochaine réunion de la Conférence des Parties (soit deux ans plus tard), à moins que cette dernière convienne de créer un groupe de travail pour examiner la question plus avant pendant la période intersessions.

15. La période de temps nécessaire à la négociation et à l'adoption d'un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm dépendrait de la nature étendue ou limitée de son champ d'application, de la fréquence des réunions intersessions du groupe de travail pour son élaboration, et de la décision de la Conférence des Parties de tenir ou non une réunion extraordinaire de la Conférence des Parties à cette fin.

16. Les arrangements pour un soutien du secrétariat aux processus de négociations devraient être décidés par la Conférence des Parties, qui pourrait demander au secrétariat de la Convention de Stockholm de fournir les services requis, d'inviter d'autres entités, tel le PNUE, à fournir ce soutien, ou une combinaison des deux. Dans tous les cas, la disponibilité d'un financement suffisant et l'allocation de ressources seraient essentielles.

B. Nouvelle convention autonome

17. Dans le cadre de cette option, une nouvelle convention autonome sur le mercure serait élaborée par l'entremise de négociations intergouvernementales. Si, lors des discussions sur une action internationale sur le mercure à sa vingt-cinquième session en février 2009, le Conseil d'administration décidait d'élaborer une convention semblable, il pourrait demander au Directeur exécutif de convoquer un comité de négociation intergouvernemental pour la préparation de la convention et une conférence diplomatique pour son adoption, en indiquant le calendrier approximatif du début et de l'achèvement des actions respectives. Semblable à celui utilisé pour l'élaboration et l'adoption de la Convention de Stockholm, ce processus nécessiterait des ressources financières extrabudgétaires pour soutenir ces négociations. Un règlement intérieur pourrait être adopté à la première session du comité de négociation intergouvernemental pour régir l'organisation et les travaux du comité. Conformément aux pratiques antérieures, tous les Etats seraient invités à participer aux négociations, alors que les organismes concernés seraient invités à prendre part aux sessions en tant qu'observateurs.

18. La décision du Conseil d'administration sur la mise en place de cette procédure de négociations fournirait vraisemblablement des orientations politiques générales sur la future convention. Toutefois, son contenu à la fois substantiel et structurel serait déterminé par des décisions prises collectivement par les Etats ayant pris part aux négociations de cette convention. On peut raisonnablement penser que la convention adopterait l'« approche contrôle des mesures » utilisée pour les Conventions de Stockholm, de Rotterdam et de Bâle.

19. Si une décision de négocier une convention « limitée » était prise, elle établirait la procédure lui permettant d'évoluer pour ajuster la portée de ses mesures avec le temps, de manière à intégrer des priorités supplémentaires sur le mercure. Cette possibilité est relativement analogue au précédent concernant la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC). Initialement envisagée comme une procédure volontaire au titre du Code de conduite international pour la distribution et l'utilisation des pesticides de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et des Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international du PNUE, la procédure PIC avait par la suite été adoptée comme procédure juridiquement contraignante dans le cadre de la Convention de Rotterdam. Dans le contexte d'un ensemble d'éléments volontaires et juridiques global sur le mercure, les gouvernements pourraient, avec le temps, étendre le champ d'application de l'instrument juridique pour englober progressivement plus de ces éléments initialement volontaires. Un facteur essentiel au succès potentiel de cette approche serait de veiller à ce que l'instrument juridique initial renferme des mécanismes adéquats pour permettre aux Parties d'en étendre la portée sans trop de difficultés.

20. Lors du lancement des négociations pour une convention autonome sur le mercure, le Conseil d'administration pourrait inviter chacune des Conférences des Parties aux Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm à soutenir le processus de négociations pour apporter leur concours en vue d'assurer une coopération et une coordination entre ces trois conventions et la future convention sur le mercure. Le Conseil d'administration pourrait également inviter le comité de négociation intergouvernemental sur le mercure à dûment envisager l'établissement de liens avec les activités et les arrangements au titre des trois Conventions, ainsi que des moyens pour assurer une synergie avec l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et d'autres processus connexes. Le champ d'application envisagé pour la convention autonome aurait vraisemblablement une influence considérable sur le temps requis pour la négocier et l'adopter. Une période de temps légèrement inférieure à six ans avait été requise entre le premier Comité de négociation intergouvernemental et l'entrée en vigueur de la Convention de Stockholm, un instrument de nature globale.

C. Cadre volontaire pour le mercure

21. Un cadre volontaire pour le mercure pourrait être autonome ou faire partie d'un cadre global d'éléments volontaires et juridiques. Dans ce dernier cas, un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm, une convention autonome ou un autre instrument pourrait prévoir quelques-uns ou l'ensemble des éléments juridiques.

22. Un cadre volontaire de politique générale sur le mercure pourrait englober un certain nombre ou l'ensemble des éléments communs identifiés par le secrétariat dans son avant-projet distinct. En ce qui concerne les actions ou les activités spécifiques que le cadre pourrait prévoir, l'élaboration et l'application de directives sur les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales pourraient s'avérer importantes pour plusieurs d'entre eux. En règle générale, le cadre ne renfermerait pas lui-même de directives détaillées sur les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales. Il établirait plutôt des mécanismes pour leur élaboration à la suite de l'adoption du cadre.

23. Un cadre volontaire sur le mercure pourrait être entrepris en tant que partie de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques; en tant que partie d'un autre processus existant; ou en tant que nouveau processus autonome lancé par le Conseil d'administration et le PNUE. Reconnaissant : a) la volonté de la communauté internationale d'intensifier la coopération et la coordination dans le groupe des produits chimiques et, plus généralement, le système des Nations Unies; b) la valeur de renforcer davantage l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques; ainsi que c) le fait que le mercure entre déjà dans le Plan d'action mondial de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, la présente Analyse se

concentre sur l'élaboration et l'intégration d'un cadre volontaire pour le mercure dans l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et sa Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques.

24. Si le Conseil d'administration décidait que le cadre pour le mercure devrait faire partie de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, il pourrait alors demander à la deuxième Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, dont une réunion est prévue en mai 2009, d'envisager le lancement de négociations pour élaborer un cadre non contraignant. Si le Conseil d'administration décidait que le cadre devrait renfermer des éléments à la fois volontaires et juridiques, il pourrait alors lui demander de songer à l'élaboration d'un cadre et d'éléments volontaires et globaux, et il pourrait séparément lancer un processus parallèle approprié, tel qu'un Comité de négociation intergouvernemental ou formuler une demande à une autre convention relative à des produits chimiques, en vue de l'élaboration des éléments juridiques.

25. Avant d'inviter la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques à se pencher sur la question, le Conseil d'administration devrait résoudre les questions politiques clés à sa vingt-cinquième session et définir avec exhaustivité le mandat relatif à l'élaboration du cadre, dont son champ d'application, plutôt que de laisser cette tâche à la deuxième Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, dont le temps pourrait lui manquer à cette fin. L'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques pourrait probablement élaborer et adopter un arrangement volontaire du cadre pour le mercure dans un délai de trois ans. Certes, l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques pourrait élaborer et régir le cadre sous l'égide de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques. Toutefois, les partenaires de mise en œuvre devraient demeurer inchangés, car l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques n'auraient vraisemblablement pas la capacité de gérer et d'exécuter d'activités de mise en œuvre.

Acronymes et Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BAT	Meilleures techniques disponibles
BEP	Meilleures pratiques environnementales
CNNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
COP	Conférence des Parties
COP/MOP	Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GC	Conseil d'administration
ICCM	Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques
FISC	Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique
CNI	Comité de négociation intergouvernemental
IOMC	Programme interorganisations pour la gestion rationnelle des produits chimiques
MeHg	Méthylmercure
OEWG	Groupe de travail à composition non limitée
ONG	Organisation non gouvernementale
PIC	Consentement préalable en connaissance de cause
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POP	Polluants organiques persistants
SAICM	Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques

Analyse approfondie des options de mise en œuvre d'une action internationale à long terme sur le mercure

I. Introduction

A. Historique et objectif de l'Analyse

26. Dans sa décision 24/3 IV, le Conseil d'administration du PNUE a créé un groupe de travail spécial à composition non limitée composé de représentants des gouvernements, des organisations régionales d'intégration économique et des parties prenantes pour examiner et évaluer des options pour des mesures volontaires renforcées et des instruments juridiques internationaux, nouveaux ou existants, pour réduire les risques liés aux rejets de mercure. Le Groupe de travail est guidé par les priorités mondiales pour le mercure identifiées au paragraphe 19 de la décision 24/3 IV du Conseil d'administration. La première réunion du Groupe de travail spécial à composition non limitée a eu lieu à Bangkok du 12 au 16 novembre 2007. La décision 24/3 IV a également prié le Service Substances chimiques du PNUE, faisant office de secrétariat du Groupe de travail, « . . . de préparer les rapports analytiques de synthèse nécessaires pour [l]es travaux [du Groupe de travail spécial à composition non limitée]. . . » Parmi d'autres documents préparés pour la première réunion du Groupe de travail spécial à composition non limitée, le secrétariat a présenté une étude intitulée « Analyse des options possibles pour relever les défis de la réduction des risques dus aux rejets de mercure à l'échelon planétaire », UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 (ci-après « document OEWG.1/2 »).¹

27. A sa première réunion, le Groupe de travail spécial à composition non limitée a demandé au secrétariat d'entreprendre des travaux intersessions relatifs entre autres à ce qui suit :

« . . . S'agissant de l'analyse des options de mise en œuvre, de décrire le processus, notamment les aspects juridiques, logistiques et en matière de procédure, qui permettrait aux pays de mettre en œuvre les options tendant à élaborer une nouvelle convention distincte, un nouveau protocole dans le cadre de la Convention de Stockholm et des arrangements volontaires, en exploitant, comme point de départ, le document UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 et le rapport du Groupe de travail sur les travaux de sa première réunion. . . »

28. La présente Analyse répond à cette demande du secrétariat.

B. Champ d'application et structure

29. Le champ d'application de la présente Analyse est défini dans les instructions du Groupe de travail au secrétariat pour des travaux intersessions citées ci-dessus. L'Analyse s'appuie sur le document OEWG.1/2 qu'elle complète. Elle se concentre sur les trois options que le Groupe de travail à composition non limitée a identifiées à sa première réunion. En plus d'évaluer les options d'un protocole à la Convention de Stockholm et d'une convention autonome dans le contexte d'un cadre juridiquement contraignant pour le mercure, la présente Analyse les examine, ainsi que l'option volontaire, dans le contexte d'un cadre ou d'un « ensemble » global qui pourrait renfermer à la fois des éléments volontaires et juridiques. L'Analyse fait référence de manière incidente à d'autres options identifiées dans le document OEWG.1/2. En outre, elle n'examine pas l'option du « statu quo », selon laquelle aucune nouvelle action internationale à long terme sur le mercure ne serait entreprise.

30. Le document OEWG.1/2 a pris note à plusieurs reprises du rôle important qu'exerceront les aspects financiers dans la capacité des pays en développement et des pays à économie en transition de mettre en œuvre une nouvelle action internationale à long terme sur le mercure, que cette action soit prise dans un contexte volontaire ou juridiquement contraignant. Hormis un bref examen du Programme de démarrage rapide de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques en ce qui concerne le cadre volontaire pour le mercure, l'Analyse ne traite pas d'aspects ou de mécanismes financiers. Ces renseignements figurent plutôt dans un document complémentaire portant le titre, « Ressources financières d'une action internationale à long terme sur le mercure : Le Fonds pour l'environnement mondial et la structure du Fonds multilatéral. »

¹ Disponible à <http://www.chem.unep.ch/mercury/OEWG/Documents.htm>.

31. L'analyse comprend trois parties :

a) La partie 1 (la présente Partie) est l'Introduction;

b) La partie 2, comme précurseur de l'analyse approfondie, examine les éléments d'une action internationale à long terme sur le mercure pouvant être communs à tout cadre global sur le mercure, peu importe l'option choisie, en fin de compte, par les gouvernements. Cette Partie décrit une manière de classer les éléments communs d'un cadre pour le mercure, et comporte un tableau d'éléments possibles. Cette Partie identifie en outre les trois formes élémentaires d'un cadre;

c) La partie 3 renferme l'analyse approfondie demandée par le Groupe de travail à composition non limitée à sa première réunion sur le processus concernant les options d'un nouveau protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm, d'une nouvelle convention autonome et d'un cadre volontaire pour le mercure. Comme indiqué ci-dessus, ces options sont examinées dans les contextes de cadres juridiquement contraignants et volontaires, le cas échéant, et également dans le contexte d'un ensemble d'éléments volontaires et juridiques.

II. Éléments d'une action internationale à long terme sur le mercure

32. Les options d'une nouvelle convention autonome, d'un nouveau protocole au titre de la Convention de Stockholm et d'arrangements volontaires renforcés représentent diverses manières de concevoir et de mettre en œuvre un cadre d'une action internationale à long terme sur le mercure. Qu'il soit juridiquement contraignant, volontaire ou formé d'un ensemble d'éléments volontaires et juridiques, le cadre ou l'ensemble peut représenter la structure internationale globale d'une action menée en collaboration. La structure pourrait, à son tour, renfermer des composantes ou des éléments spécifiques.

33. Cette partie présente un aperçu des divers éléments que pourrait renfermer chacune de ces trois formes élémentaires de cadres. Elle comprend un tableau regroupant les éléments possibles en quatre catégories. Elle examine ensuite brièvement les formes élémentaires d'un cadre que le Groupe de travail souhaitera peut-être examiner.

A. Éléments communs d'un cadre pour le mercure

34. Les éléments principaux d'un cadre pour le mercure devraient refléter les priorités identifiées au paragraphe 19 de la décision GC.24/3. Les éléments peuvent être regroupés en quatre catégories :

a) Des éléments d'encadrement de la question;

b) Des actions ou des activités spécifiques pour remédier au problème;

c) Des dispositions relatives à la mise en œuvre de ces actions;

d) Une orientation et une administration des politiques du cadre.

35. Chacune de ces catégories d'éléments est succinctement décrite ci-dessous. Le secrétariat a produit un document distinct comprenant une présentation détaillée d'éléments communs proposés qui, collectivement, pourraient servir de fondement à un cadre pour le mercure. Un résumé de cette présentation se trouve dans un tableau faisant suite aux descriptions succinctes.

1. Éléments d'encadrement de la question

36. Cette catégorie comprend des éléments qui fourniraient un contexte pour le problème soulevé par le mercure et confirmerait l'intention des gouvernements (et vraisemblablement d'autres parties prenantes) d'y remédier. Les éléments pourraient englober un préambule ou une déclaration comportant une expression d'engagement politique et une description du contexte politique et institutionnel en vertu duquel le cadre serait élaboré. Ils pourraient prévoir des principes directeurs et le champ d'application du cadre, ainsi que son objectif global.

2. Actions ou activités pour remédier au problème

37. Cette catégorie d'éléments engloberait les engagements ou les actions de nature concrète que les gouvernements et les autres participants pourraient prendre pour réaliser l'objectif global du cadre. Les éléments pourraient se fonder sur les sept priorités pour le mercure identifiées par le Conseil d'administration au paragraphe 19 de la décision 24/3. Ils pourraient renfermer un bon nombre des objectifs stratégiques énoncés dans les tableaux révisés du document UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 figurant à l'annexe I du rapport du Groupe de travail à composition non limitée sur les travaux de sa première réunion, UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/6.

38. Les discussions du Groupe de travail à composition non limitée à sa première réunion ont montré que les meilleures techniques et les meilleures pratiques environnementales disponibles pourraient jouer un rôle important dans la mise en œuvre de ces éléments, et qu'il faudrait en prévoir l'élaboration pour les domaines pertinents. Ainsi, dans le contexte de l'élaboration d'un cadre pour le mercure, les négociateurs devraient prévoir des dispositions établissant des mécanismes par l'entremise desquels des experts élaboreraient des directives détaillées sur les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales après l'adoption du cadre. De façon générale, ni un groupe de travail comme le Groupe de travail à composition non limitée lors de la formulation de recommandations sur des options possibles, ni le Conseil d'administration lors de l'examen de ces options, ni les négociateurs de tout cadre éventuel, se hasarderait à effectuer eux-mêmes ce travail détaillé et approfondi. Du fait de sa nature technique, le travail d'élaboration de directives détaillées sur les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales serait normalement confié à des experts correctement désignés.

3. Arrangements relatifs à la mise en œuvre

39. Cette catégorie comprend ces arrangements que pourraient prendre les gouvernements pour accroître la probabilité que leurs efforts pour relever les défis posés par le mercure au titre du cadre soient efficaces. Elle pourrait inclure des dispositions concernant, entre autres, l'échange d'informations; l'élaboration de stratégies ou de programmes nationaux; des mesures de suivi, de présentation de rapports et d'examen; des dispositions sur l'assistance technique et le renforcement des capacités; des modalités en matière de ressources financières et de soutien; ainsi que des mécanismes d'évaluation et d'examen de l'efficacité des engagements au titre du cadre.

4. Orientation et administration des politiques

40. Cette catégorie pourrait comprendre des éléments relatifs à l'orientation politique, la surveillance et l'administration globales du cadre. Les éléments de cette catégorie pourraient également englober des dispositions visant à modifier ou à élargir le cadre si cela s'avérait nécessaire avec le temps.

Tableau récapitulatif des éléments communs possibles

A. Éléments d'encadrement de la question	<ol style="list-style-type: none"> 1. Expression d'engagement politique 2. Principes et champ d'application du cadre 3. Objectif
B. Mesures spécifiques pour remédier aux problèmes soulevés par le mercure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réduire l'offre en mercure 2. Réduire la demande en mercure dans les produits et les procédés 3. Réduire le commerce international du mercure 4. Réduire ou éliminer les émissions de mercure dans l'atmosphère 5. Réaliser une gestion écologiquement rationnelle des déchets contenant du mercure 6. Trouver des solutions pour le stockage écologiquement rationnel du mercure 7. Remettre en état les sites contaminés existants 8. Améliorer les connaissances
C. Arrangements relatifs à la mise en œuvre	<ol style="list-style-type: none"> 1. Echange d'informations et sensibilisation du public 2. Stratégies de mise en œuvre 3. Suivi, présentation de rapports et examen 4. Ressources financières et soutien technique 5. Evaluation et examen de l'efficacité des engagements
D. Orientation et administration des politiques	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mécanisme d'orientation politique ou de surveillance 2. Services administratifs

B. Formes élémentaires d'un cadre

41. Un cadre d'action internationale à long terme sur le mercure pour réduire les risques posés par le mercure pourrait exister sous l'une des formes élémentaires suivantes :

a) **Un cadre volontaire de politique générale juridiquement non contraignant** pour des engagements ou des actions menés volontairement à l'échelle nationale, sectorielle ou mondiale. Ce cadre pourrait et devrait compléter le Partenariat mondial du PNUE sur le mercure. Toutefois, il en différerait, car il s'agirait principalement d'un cadre de *prise de décision* et non exclusivement d'un cadre de *mise en œuvre*.

b) **Un cadre juridiquement contraignant** pour des engagements et des actions à l'échelle nationale, sectorielle ou mondiale. Les options de convention autonome et de protocole à la Convention de Stockholm pourraient, à ce titre, servir de cadre juridiquement contraignant. En règle générale, le cadre pourrait prévoir une combinaison d'engagements « contraignants » (obligatoires) et « non contraignants » (discretionnaires) qui, ensemble, pourraient pleinement répondre à toutes les facettes du problème mondial du mercure.

c) **Un cadre global d'éléments volontaires et juridiques.** Conformément à cette approche « intermédiaire », le cadre global et un bon nombre de ses éléments pourraient être juridiquement non contraignants. Toutefois, le cadre renfermerait un certain nombre d'éléments juridiques qui pourraient figurer dans un instrument renfermant une gamme limitée d'engagements « contraignants » (obligatoires) pour des priorités importantes ou des objectifs stratégiques dont la réalisation volontaire par les pays peut être impossible ou impraticable. Un instrument juridique autonome ou l'option de protocole à la Convention de Stockholm, pourrait être utilisé pour ces éléments qui pourraient également être compris dans un instrument juridique distinct. Les éléments restants

pourraient être réalisés conformément à un cadre volontaire en bonne et due forme; au titre de mandats actuels du PNUE; par différents pays travaillant à l'échelle nationale; ou selon une combinaison de ces approches.

III. Analyse approfondie des options

42. S'appuyant sur l'analyse d'options du document OEWG.1/2 et sur le rapport de la première réunion du Groupe de travail, la présente partie fournit des renseignements supplémentaires au Groupe de travail sur les options d'un nouveau protocole au titre de la Convention de Stockholm, d'une nouvelle convention autonome sur le mercure et d'arrangements volontaires renforcés pour relever les défis mondiaux posés par le mercure. Les commentaires suivants s'appliquent généralement à toutes les options.

43. Le Conseil d'administration pourrait établir un comité de négociation intergouvernemental pour élaborer une convention autonome, inviter la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm à examiner l'élaboration d'un protocole ou demander au secrétariat du PNUE ou à une autre entité d'élaborer un arrangement volontaire. Quelle que soit sa décision, le Conseil d'administration devrait s'assurer d'y prévoir une orientation politique et un champ d'application précis de l'instrument ou de l'arrangement, les éléments fondamentaux à inclure, ainsi que toutes considérations spécifiques que pourraient lui inspirer ces éléments. Pour élaborer une décision comprenant ces orientations politiques à sa vingt-cinquième session, le Conseil d'administration devrait appuyer ses délibérations sur les recommandations du Groupe de travail à composition non limitée. Dans sa décision de lancer des négociations pour concevoir la Convention de Stockholm à sa dix-neuvième session, le Conseil d'administration avait utilisé les conclusions et les recommandations du Groupe de travail spécial sur les polluants organiques persistants du Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique comme fondement à ses réflexions sur le sujet. Il avait en outre donné pour instruction au Comité de négociation intergouvernemental de prendre en compte ces conclusions et ces recommandations.² On peut s'attendre à ce que toute décision analogue sur le mercure prise par le Conseil d'administration à sa vingt-cinquième session s'appuie, de la même façon, sur les constatations antérieures du Groupe de travail à composition non limitée sur le mercure, créé pour fournir un fondement technique à son examen politique de la question.

44. Pour chacune des deux options juridiques, la présente analyse examine des approches dans lesquelles le champ d'application de l'instrument pourrait être étendu ou limité. On entend alors par « champ d'application » la gamme de priorités mondiales pour le mercure que l'approche peut aborder, y compris la série d'éléments spécifiques que l'instrument peut renfermer. Ainsi, une approche globale comprendrait un certain nombre d'éléments destinés à aborder la plupart ou l'ensemble des priorités mondiales pour le mercure, alors qu'un instrument au champ d'application limité pourrait n'aborder qu'une ou deux priorités ou n'englober que quelques éléments.

45. La notion de « champ d'application » pourrait également être utilisée pour décrire le nombre de pays qui pourraient être parties à un instrument ou soumis à des dispositions spécifiques de celui-ci. Par exemple, si un instrument prévoyait des seuils d'émission, en deçà desquels les pays seraient exemptés de certaines ou de toutes ses mesures, le champ d'application de cet instrument pourrait être décrit comme limité, selon la valeur des seuils établis. Dans la présente Analyse, la notion de « champ d'application » n'est pas entendue de cette manière.

A. Protocole au titre de la Convention de Stockholm

46. Cette section se fonde sur la partie 3.4.1 du document OEWG.1/2.

47. Conformément à cette option, les Parties à la Convention de Stockholm élaboreraient et adopteraient un protocole à la Convention. Sur le plan juridique, le protocole serait un traité séparé et indépendant de la Convention, en dépit du fait que certains liens entre les deux auraient pu conduire à l'élaboration d'un protocole semblable dans le cadre spécifique de la Convention de Stockholm. Le

² Voir Conseil d'administration du PNUE, *Action internationale visant à protéger la santé des personnes et l'environnement grâce à l'adoption de mesures qui réduiront et/ou élimineront les émissions et rejets de polluants organiques persistants, y compris l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant*, par. 8, UNEP/GC.19/13 C (1997), <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=96&ArticleID=1470&l=en>.

protocole aurait un organe de gouvernance juridiquement séparé de la Convention — tel que « la Réunion des Parties », ou, si la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm devait être au service du protocole, « la Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties ». Le protocole ne modifierait pas les obligations existantes des Parties au titre de la Convention, sauf si des dispositions à cet effet étaient prévues dans l'instrument.

1. Aspect juridique du lancement de négociations pour l'élaboration d'un protocole

48. La question déterminante concernant un protocole à la Convention de Stockholm est de déterminer si, compte tenu de son champ d'application, la Convention de Stockholm permet l'élaboration d'un protocole semblable sur le mercure et, d'ailleurs, si la Conférence des Parties détiendrait l'autorité pour lancer des négociations. A cet égard, la Conférence des Parties pourrait être appelée à examiner et à déterminer le lien entre le champ d'application de la Convention applicable aux polluants organiques persistants et une action internationale sur le mercure, avant de prendre une décision sur l'élaboration d'un protocole. Cet examen pourrait donner lieu à une discussion sur l'interprétation des dispositions de la Convention.

49. L'argument juridique à l'appui d'un protocole à la Convention de Stockholm pourrait être fondé sur le fait que les rejets anthropiques de toute espèce de mercure peuvent éventuellement se transformer dans l'environnement sous forme de méthylmercure,³ et sur le fait que le méthylmercure possède les caractéristiques d'un polluant organique persistant.⁴ Compte tenu de cet argument, la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm serait ainsi habilitée à élaborer et à adopter le protocole, conformément au pouvoir qui lui est dévolu au titre de l'article 19.5 d) de la Convention :

50. La Conférence des Parties... s'acquiesce des fonctions qui lui sont assignées par la Convention et, à cette fin... d) Examine et prend toute autre mesure nécessaire à la réalisation des objectifs de la Convention.

51. Ainsi, compte tenu de cet argument, la Conférence des Parties agirait conformément à son mandat en adoptant un protocole sur le mercure dans la mesure où elle était convaincue de sa nécessité pour faire progresser les objectifs de la Convention.

52. Il importe de garder à l'esprit le fait que toute action de la Conférence des Parties doit être conforme à la Convention. Au titre de l'article 1, l'objectif fondamental de la Convention est de « protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants ».⁵ Le

³ Voir, par exemple, PNUE Substances chimiques, EVALUATION MONDIALE DU MERCURE 38, fig. 2.2 (2002), <http://www.chem.unep.ch/mercury/Report/GMA-report-TOC.htm>.

⁴ Lors de l'examen de l'à-propos de lancer des négociations relatives à un protocole sur le mercure, les Parties à la Convention de Stockholm pourraient souhaiter examiner, comme question de politique générale, si le méthylmercure (MeHg) répond aux critères d'examen applicables aux polluants organiques persistants supplémentaires inscrits à l'annexe D de la Convention. Toutefois, aucune règle juridique ne les oblige à le faire. De fait, aucun des douze polluants organiques persistants supplémentaires initiaux n'a été soumis à l'examen de l'annexe D. Certains d'entre eux n'auraient sans doute pas été admis à l'inscription si un tel examen avait été exigé. Les gouvernements ont plutôt pris une décision politique de traiter les douze substances chimiques comme des polluants organiques persistants supplémentaires. Les négociateurs pour un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm pourraient, s'ils le souhaitent, prendre une décision politique semblable en ce qui concerne le méthylmercure. Même si le méthylmercure était soumis aux critères de l'annexe D, il les remplirait probablement. Les preuves scientifiques disponibles établissent clairement que le méthylmercure est toxique, bioaccumulatif et capable de se propager dans l'environnement sur de longues distances par des espèces migratrices. Le méthylmercure ne répond pas aux critères de l'annexe D pour la persistance dans l'eau, le sol ou les sédiments. Toutefois, sa demi-vie dans les espèces de poissons (qui fournit la principale source d'exposition des personnes au méthylmercure) se situe entre 130 et 1030 jours, pour des observations expérimentales de plus de trois mois, les variations observées résultant de la taille des espèces et de la température ambiante de l'eau. Voir Marc Trudel et Joseph B. Rasmussen, *Modeling the Elimination of Mercury by Fish*, 31 ENVIRONMENTAL SCIENCE & TECHNOLOGY 1716 à 1722 (1997), <http://pubs.acs.org/cgi-bin/jtext?esthag/31/i06/html/es960609t>. Ces faits devraient répondre au critère du paragraphe 1 b) ii) de l'annexe D de la « preuve que la substance est par ailleurs suffisamment persistante pour en justifier l'examen dans le cadre de la [...] Convention [de Stockholm] ».

⁵ A titre d'exemples d'« objectifs » supplémentaires dans le cadre de la Convention figurent notamment : l'objectif de réduire ou d'éliminer les rejets de polluants organiques persistants résultant d'une production et d'une utilisation intentionnelles (art. 3); l'objectif de réduire ou d'éliminer les rejets de polluants organiques persistants résultant d'une production non intentionnelle (art. 5); et l'objectif de réduire ou d'éliminer les rejets de polluants organiques persistants émanant des stocks et des déchets (art. 6). Tous ces objectifs spécifiques entrent dans le champ d'application de l'objectif fondamental de la Convention énoncé à l'article 1.

méthylmercure est un polluant organique persistant produit naturellement dans l'environnement à partir du mercure émis par des sources anthropiques et autres. La protection de la santé humaine et de l'environnement du méthylmercure exige de traiter toutes les sources anthropiques de mercure, alors que la Convention de Stockholm ne s'applique, dans son état actuel, qu'aux émissions anthropiques de mercure dans ses formes non organiques. Ainsi, la Conférence des Parties pourrait devoir examiner des moyens qu'elle estime nécessaire pour atteindre l'objectif de la Convention de protéger la santé humaine et l'environnement du méthylmercure, en tant que polluant organique persistant, y compris la faisabilité de l'élaboration et de l'adoption d'un protocole dont le champ d'application pourrait s'étendre à toutes les formes de mercure.⁶ Dans ce contexte, il pourrait être soutenu que l'adoption de mesures de contrôle pour remédier aux problèmes posés par le méthylmercure et ses précurseurs devrait commencer par l'application de la procédure d'inscription du produit chimique à l'annexe C prévue au titre de l'article 8 de la Convention avant toute prise de décision sur l'élaboration d'un nouveau protocole prévoyant des mesures supplémentaires au-delà de celles prévues dans la Convention.

53. Les lecteurs devraient noter que ce raisonnement se fonde sur le rôle de précurseur de polluants organiques persistants exercé par le mercure et ne s'appliquerait pas aux substances dépourvues de cette caractéristique.

54. Un argument juridique différent à l'appui de la compétence de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm d'élaborer un protocole sur le mercure consisterait à faire valoir que les « objectifs de la Convention » peuvent être interprétés de manière à englober toutes substances chimiques, y compris des substances inorganiques partageant les caractéristiques de persistance, de bioaccumulation, de transport à longue distance dans l'environnement et d'effets indésirables. Toutefois, il pourrait être difficile de concilier cet argument avec l'objectif fondamental de l'article 1 de la Convention de protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants. Conséquemment, cet argument ne pourrait vraisemblablement pas satisfaire au test politique décrit ci-dessus.

2. Conception et synergies

55. Les gouvernements pourraient utiliser un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm comme un cadre complet juridiquement contraignant pour le mercure ou comme la composante juridique d'un cadre global d'éléments volontaires et juridiques.

a) Cadre juridiquement contraignant

56. En ce qui concerne un cadre juridiquement contraignant pour le mercure, le protocole pourrait englober un certain nombre ou l'ensemble des éléments communs indiqués dans le « Tableau récapitulatif des éléments communs possibles », *supra* à la page 12. La structure globale du protocole pourrait être semblable à celle de la convention mère, la Convention de Stockholm. Comme dans la Convention mère, certains des engagements essentiels pourraient être énoncés dans le protocole et précisés par la suite dans des annexes techniques qui spécifieraient plus particulièrement les normes ou les objectifs à atteindre, ainsi que les politiques et les mesures par l'entremise desquelles ils pourraient être atteints. Certains des éléments de mise en œuvre du protocole (par exemple, des stratégies de mise en œuvre; des mesures de suivi, de présentation de rapports et d'examen; des dispositions sur l'assistance technique et le renforcement des capacités; ainsi que des modalités en matière de ressources financières) pourraient ne pas devoir être établis de nouveau et renvoyer plutôt aux dispositions correspondantes de la Convention ou y prendre appui.

57. Outre les éléments communs indiqués dans le Tableau récapitulatif, le protocole pourrait (sans y être tenu pour autant) prévoir des dispositions pour d'autres éléments de mise en œuvre, tels que le règlement des différends et le non-respect. La nature des éléments à inclure dans le protocole serait vraisemblablement influencée par toutes recommandations formulées par le Conseil d'administration à la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm, mais dépendrait en fin de compte des

⁶ Il ne servirait pas à grand chose de négocier ou d'adopter un protocole à la Convention de Stockholm limité aux rejets anthropiques de méthylmercure. En revanche, des rejets anthropiques de MeHg pourraient vraisemblablement être ajoutés à la Convention de Stockholm, conformément à la procédure existante de l'article 8 sur l'inscription de polluants organiques persistants supplémentaires. Toutefois, étant donné que les rejets anthropiques de MeHg représentent seulement une petite partie du problème mondial du mercure, le mérite de cette approche serait probablement limité.

décisions prises de façon indépendante par la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm sur la question. Comme dans la plupart des traités multilatéraux sur l'environnement, le protocole pourrait renfermer des engagements « contraignants » (obligatoires) et « non contraignants » (discretionnaires).

58. Un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm tendrait naturellement à son inclusion dans les recommandations de « synergies » du Groupe de travail spécial conjoint sur le renforcement de la coopération et de la coordination entre les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, étant donné qu'il ferait partie du cadre global de la Convention de Stockholm. Le protocole pourrait ainsi être considéré comme entrant dans le champ d'application des recommandations du Groupe de travail conjoint spécial, sans nécessité de les passer en revue. Ces recommandations concernent, notamment, un usage coordonné, entre les trois Conventions, de bureaux et de centres régionaux; une méthode synchronisée et simplifiée de présentation des rapports nationaux, des mécanismes d'application coordonnés et une coopération sur les questions techniques et scientifiques; des activités conjointes de diffusion, de sensibilisation du public et d'échange d'informations; des fonctions administratives, une mobilisation des ressources et une gestion financière coordonnées; des services juridiques et informatifs conjoints; ainsi que des réunions coordonnées entre les Conventions.⁷ Les recommandations du Groupe de travail conjoint spécial pourraient être examinées, respectivement, par chacune des Conférences des Parties aux Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm à leurs prochaines réunions.

b) Cadre global d'éléments volontaires et juridiques

59. En tant que partie d'un cadre global ou d'un « ensemble » d'éléments volontaires et juridiques, un protocole à la Convention de Stockholm pourrait prévoir uniquement un nombre limité des éléments communs indiqués dans le Tableau récapitulatif des éléments communs possibles. Ces éléments pourraient comprendre ceux convenus par les gouvernements comme ne pouvant être entrepris avec succès en l'absence d'un mandat juridique international. Ainsi, le champ d'application du protocole serait vraisemblablement beaucoup plus limité selon cette approche qu'il ne le serait sous l'empire d'un cadre global juridiquement contraignant pour le mercure. Selon le champ d'application et la portée de ses engagements, un protocole limité pourrait ne pas requérir tous les éléments relatifs à la mise en œuvre identifiés comme des « Arrangements relatifs à la mise en œuvre » dans le Tableau récapitulatif. Un protocole limité pourrait également ne pas prévoir ces éléments qui seront élaborés dans toute l'étendue nécessaire pour le cadre juridiquement contraignant. Ces éléments pourraient comprendre, en particulier, le besoin de plans nationaux de mise en œuvre; des mesures de suivi, de présentation de rapports et d'examen; des dispositions sur l'assistance technique et le renforcement des capacités; ainsi que des modalités en matière de ressources financières.

60. Les commentaires formulés au paragraphe 58 ci-dessus au sujet de synergies s'appliqueraient également ici. Toutefois, au contraire d'un protocole à la Convention de Stockholm prévoyant un cadre complet juridiquement contraignant pour le mercure, un protocole de portée limitée faisant partie d'un cadre global d'éléments volontaires et juridiques pourrait avoir pour effet de fragmenter les efforts globaux déployés en vue de remédier au problème posé par le mercure. Cette fragmentation pourrait survenir parce que le protocole serait régi par une Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties dans le contexte de la Convention de Stockholm. En revanche, le cadre global sur le mercure et ses éléments volontaires seraient vraisemblablement régis par une structure institutionnelle différente, selon une perspective différente. Ces structures dirigeantes distinctes pourraient rendre la coordination de politiques plus difficile que dans le cas où les éléments juridiques du mercure étaient prévus dans un instrument autonome élaboré et mis en place en tant que partie d'un cadre global d'éléments volontaires et juridiques. Ce risque pourrait probablement être minimisé si la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm et l'entité chargée de l'élaboration des éléments volontaires du cadre insistaient toutes les deux rigoureusement sur le besoin d'assurer des synergies et une coordination entre toutes les parties de l'ensemble du cadre.

⁷ Voir *Rapport du Groupe de travail spécial conjoint sur le renforcement de la coopération et de la coordination entre les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm et des travaux de sa troisième réunion*, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.3/3, annexe I (2008), http://ahjwg.chem.unep.ch/documents/3rdmeeting/ahjwg03_03_REP.pdf.

3. Lancement du processus

61. Le processus de la Convention de Stockholm pour l'examen d'un protocole pourrait être déclenché de deux manières : 1) le Conseil d'administration du PNUE pourrait inviter la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm à examiner la question, ou 2) la Conférence des Parties pourrait l'examiner de sa propre initiative. Qu'elle réponde à une invitation du Conseil d'administration ou qu'elle examine la question de sa propre initiative, la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm détiendrait le pouvoir exclusif de décider de lancer ou non des négociations sur un protocole à la Convention de Stockholm.

a) Invitation du Conseil d'administration

62. Le Conseil d'administration pourrait inviter la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm à envisager le lancement de négociations sur un protocole en prenant une décision en bonne et due forme à cet effet, en tant que partie d'une décision sur le mercure. La mesure dans laquelle le Conseil d'administration pourrait présenter une description détaillée de recommandations à la Conférence des Parties, y compris sa proposition concernant la nature spécifique du cadre global sur le mercure et les éléments fondamentaux qui, à son avis, devraient être intégrés au protocole, pourrait influencer sur la volonté de la Conférence des Parties d'accepter l'invitation. Ainsi, une invitation du Conseil d'administration renfermant des suggestions rigoureusement définies, d'une précision semblable à celle des instructions qu'il pourrait donner à un comité de négociation intergouvernemental, pourrait être utile à la Conférence des Parties.⁸ L'invitation du Conseil d'administration ne suffirait pas, à elle seule, à inscrire la question à l'ordre du jour provisoire de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm. Pour ce faire, une ou des Parties à la Convention de Stockholm devraient proposer le point correspondant au secrétariat de la Convention au moins six semaines avant le début de la réunion.⁹

b) Initiative de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm

63. Une ou des Parties à la Convention de Stockholm pourraient également proposer l'inscription du point à l'ordre du jour, sans une décision et une invitation correspondantes du Conseil d'administration, de l'une ou l'autre des manières suivantes : avant la session du Conseil d'administration (en présumant que le Conseil d'administration adopterait une décision favorable ou défavorable); ou après une session du Conseil d'administration, au cours de laquelle ce dernier n'aurait adopté aucune décision sur le protocole. D'une manière ou d'une autre, si la Conférence des Parties approuvait l'inscription à son ordre du jour d'un examen de la question du mercure, elle considérerait les aspects liés à un protocole sur le mercure de sa propre initiative. La ou les Parties présentant la proposition pourraient, avant une réunion de la Conférence des Parties, fournir des renseignements détaillés sur le champ d'application possible du protocole et sur les éléments qu'il pourrait renfermer. Ces renseignements seraient particulièrement importants si le Conseil d'administration n'adoptait pas une décision sur invitation ou ne fournissait pas ses propres recommandations détaillées à la Conférence des Parties sur la nature, le champ d'application, et le contenu de l'instrument.

c) Décision et mandat

64. Que la Conférence des Parties accepte l'invitation du Conseil d'administration d'élaborer un protocole ou qu'elle l'examine de sa propre initiative, le secrétariat de la Convention de Stockholm devrait lui faire rapport sur les implications administratives et budgétaires de cette proposition.¹⁰ Ainsi, une ou des Parties proposant l'inscription de ce point à l'ordre du jour pourraient souhaiter coopérer avec le secrétariat à l'examen de la manière de prendre en compte ces implications.

⁸ La décision du Conseil d'administration de lancer le Comité de négociation intergouvernemental de Stockholm offre un exemple d'instructions semblables. Voir Conseil d'administration du PNUE, Décision 19/13C, *supra* note 2 (y compris les sources citées et l'annexe jointe).

⁹ Voir Règlement intérieur de la Convention de Stockholm, art. 10 et 11, Décision SC-1/1, annexe, http://www.pops.int/documents/meetings/cop_1/meetingdocs/fr/COP1_REPORT_fr.doc. Une Partie peut proposer des points supplémentaires à l'ordre du jour après l'établissement de l'ordre du jour provisoire d'une réunion ordinaire par le secrétariat, mais avant l'ouverture de cette réunion. Sous réserve d'un accord entre le secrétariat et le Président de la Conférence des Parties, ces points peuvent être inscrits à un ordre du jour provisoire supplémentaire. Voir *id.*, art. 12. Lorsqu'elle adopte l'ordre du jour d'une réunion ordinaire, la Conférence des Parties peut supprimer, reporter ou modifier des points et peut ajouter ceux qu'elle juge « urgents et importants. » *id.*, art. 13 a).

¹⁰ Voir *id.*, art. 15.

65. Le calendrier de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm est désormais établi sur une base biennale. La prochaine réunion ordinaire au cours de laquelle elle pourrait examiner un protocole sur le mercure sera la quatrième réunion de la Conférence des Parties en mai 2009. Cette réunion surviendra dans le troisième mois suivant la vingt-cinquième session ordinaire du Conseil d'administration, durant laquelle celui-ci devrait se pencher sur les résultats des travaux du Groupe de travail spécial à composition non limitée, en vue de prendre une décision sur son rapport final.¹¹ Par conséquent, si le Conseil d'administration décidait à sa vingt-cinquième réunion de demander à la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm d'envisager le lancement de discussions pour l'élaboration d'un protocole sur le mercure, et si la Conférence des Parties décidait d'inscrire ce point à l'ordre du jour, elle pourrait agir en ce sens peu après.

66. Si la Conférence des Parties décidait de lancer des négociations pour l'élaboration d'un protocole, la Conférence des Parties pourrait alors créer un groupe de travail spécial mandaté à cette fin. La décision de la Conférence des Parties pourrait définir le mandat du groupe de travail et lui fournir des instructions qui pourraient prévoir un calendrier d'exécution et de conclusion des négociations. En outre, ou à titre d'alternative, une Partie pourrait demander à la Conférence des Parties de travailler sur le sujet lors d'une réunion extraordinaire qui se tiendrait entre les quatrième et cinquième réunions de la Conférence des Parties (cette dernière se tenant deux ans après la quatrième Conférence des Parties). Une réunion extraordinaire de la Conférence des Parties pourrait se tenir si au moins un tiers des Parties à la Convention de Stockholm l'appuyait. Les observateurs de la Convention de Stockholm, notamment les Etats non Parties, seraient généralement autorisés à participer aux discussions des groupes de travail relatives au protocole et, dans une moindre mesure, aux sessions plénières de la Conférence des Parties. Cependant, seules les Parties à la Convention de Stockholm seraient autorisées à participer aux négociations officielles et aux prises de décision, sauf si la Conférence des Parties convenait de règles de procédure différentes.

d) Absence de décision

67. Si la Conférence des Parties décidait de refuser une invitation du Conseil d'administration de lancer des négociations, ou si elle ne parvenait pas à mettre un terme aux discussions et à prendre une décision sur la question à la quatrième réunion de la Conférence des Parties, aucune autre action ne pourrait alors être menée sur le protocole jusqu'à la prochaine réunion de la Conférence des Parties (soit deux ans plus tard), à moins que la Conférence des Parties convienne de créer un groupe de travail pour examiner la question plus avant pendant la période intersessions.

4. Calendrier des négociations

68. Si la Conférence des Parties décidait de lancer des négociations sur un protocole, le délai dont elle aurait besoin pour élaborer et adopter l'instrument pourrait être influencé par : 1) sa décision sur la portée limitée ou étendue du champ d'application du protocole; 2) la fréquence des réunions extraordinaires de l'organe subsidiaire ou de la Conférence des Parties que cette dernière pourrait autoriser pour l'élaboration du protocole. La fréquence des sessions de négociations serait directement influencée par la disponibilité de ressources extrabudgétaires pour contribuer au financement des coûts de ces sessions, y compris les coûts visant à assurer une participation des pays en développement et des pays à économie en transition. En outre, l'efficacité de ces sessions pourrait dépendre des assurances et des arrangements concernant la disponibilité de ressources financières pour assister ces pays à la mise en œuvre de toute entente qui en résulterait. Le nombre de pays requis pour ratifier, accepter ou approuver le protocole, ou pour y accéder, pourrait peser considérablement sur l'entrée en vigueur du protocole.

69. Si la Conférence des Parties convenait d'élaborer un protocole dont le champ d'application était relativement limité, et si elle autorisait un groupe de travail à entreprendre des travaux intersessions fréquents et décidait qu'une réunion extraordinaire de la Conférence des Parties devait avoir lieu, elle pourrait vraisemblablement conclure ses négociations et adopter un protocole dans une période de temps relativement plus courte que le temps requis pour un instrument global juridiquement contraignant.

¹¹ Voir décision GC.24/3 IV, par. 34.

70. Au contraire, si la Conférence des Parties envisageait un instrument global ou complexe, convenait de l'absence de réunion extraordinaire de la Conférence des Parties et décidait plutôt de la tenue d'une seule réunion d'un groupe de travail pendant les périodes intersessions, le temps requis pour l'établissement du protocole serait vraisemblablement beaucoup plus long.

5. Considérations supplémentaires

a) Impact sur le programme de la Convention de Stockholm

71. L'élaboration d'un protocole serait nécessairement intensive et exigerait une portion considérable de l'attention des Parties à la Convention et du secrétariat. En ce qui concerne le secrétariat, la Conférence des Parties pourrait demander au Directeur exécutif du PNUE, qui fournit les fonctions de secrétariat de la Convention, de prendre les mesures nécessaires au soutien du secrétariat pour ces négociations, notant que le secrétariat du PNUE a, dans le passé, fourni un soutien semblable pour plusieurs négociations de traités. En tout état de cause, la disponibilité de ressources financières et l'allocation de ressources seraient essentielles.

72. La tenue de discussions sur un protocole et la poursuite des négociations pour son élaboration représentent un point supplémentaire important de l'ordre du jour, non prévu par la majorité des Parties à la Convention de Stockholm dans leur conception initiale de la Convention. Des discussions sur cette question requerraient un nouvel examen de l'ordre du jour et des priorités de la Conférence des Parties, et pourrait diminuer la capacité de cette dernière à examiner d'autres points importants de l'ordre du jour à la quatrième réunion de la Conférence des Parties, tels que l'inscription de polluants organiques persistants supplémentaires à la Convention, ou pourrait donner lieu à des pressions pour modifier la Convention. En outre, les discussions pourraient continuer d'avoir un impact considérable pendant la période subséquente au cours de laquelle les Parties négocieraient et adopteraient le protocole.

b) Mesures provisoires sur le mercure

73. La négociation, l'adoption et l'entrée en vigueur de tout instrument contraignant sur le mercure requerront vraisemblablement plusieurs années. Des mesures d'atténuation volontaires et provisoires sur le mercure pourraient être souhaitables entre la vingt-cinquième session du Conseil d'administration et la date d'entrée en vigueur d'un instrument, à la fois pour résoudre le problème posé par le mercure maintenant et pour amorcer l'établissement de procédures et de mécanismes pouvant contribuer à la mise en œuvre effective de l'instrument.

74. Les gouvernements, le PNUE et d'autres organisations intergouvernementales pourraient élaborer et mettre en œuvre des mesures volontaires provisoires complémentaires dans le cadre de l'option d'un protocole à la Convention de Stockholm, particulièrement en ce qui concerne ces éléments qui pourraient ne pas requérir un instrument juridiquement contraignant pour leur mise en œuvre effective. Ces mesures pourraient être identifiées spécifiquement par le Conseil d'administration dans une décision, de la même manière qu'il avait demandé au Directeur exécutif de prendre des mesures immédiates sur les polluants organiques persistants en tant que partie à sa décision GC.19/13 C, dans laquelle il avait également créé le comité de négociation intergouvernemental pour la Convention de Stockholm.¹² Toutefois, étant donné que les négociations sur le protocole se dérouleraient sous l'autorité de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm et non du Conseil d'administration, il pourrait être plus difficile dans certaines situations d'intégrer ces mesures provisoires dans le processus de négociation du protocole, à moins que la Conférence des Parties accepte d'adopter des dispositions correspondantes. En outre, le Conseil d'administration ne pourrait être certain que la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm accepte son invitation de lancer des négociations sur un protocole. Pour cette raison, le Conseil d'administration pourrait devoir indiquer clairement dans sa décision que le commencement de ces mesures provisoires ne devrait pas dépendre d'une décision affirmative correspondante de la Conférence des Parties.

c) Ressources financières

75. Des renseignements sur ce sujet se trouvent dans le document complémentaire « Ressources financières ».

¹² Voir décision GC.19/13 C, *supra* note 2, par. 13.

B. Convention autonome

76. Cette section se fonde sur la Partie 3.4.2 du document OEWG.1/2.

77. Les conventions multilatérales sur l'environnement ont emprunté deux voies fondamentales : une approche-cadre/protocole, ou une approche contrôle des mesures. L'approche-cadre/protocole établit un cadre et une structure de gouvernance pour aborder un problème considérable. Toutefois, elle laisse à d'autres protocoles supplémentaires l'élaboration de la majorité des objectifs juridiquement contraignants, des calendriers et des autres mesures de contrôle spécifiques. On peut mentionner, à titre d'exemples, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone de 1985 et son Protocole de Montréal, la Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques de la CEE-ONU de 1979 et ses huit protocoles, ainsi que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992 et son Protocole de Kyoto.

78. Au contraire, l'approche contrôle des mesures renferme les engagements contraignants que les gouvernements considèrent collectivement nécessaires à la résolution du problème. Elle comprend habituellement une ou plusieurs annexes techniques énumérant des produits chimiques spécifiques soumis à des mesures de contrôle de base ou fournissant des détails spécifiques supplémentaires sur le mode de fonctionnement des mesures de contrôle. L'approche contrôle des mesures a été utilisée pour les instruments juridiquement contraignants dans les produits chimiques et les déchets (à savoir, les Conventions de Stockholm, de Rotterdam et de Bâle). Par conséquent, il pourrait être raisonnable de penser que cette approche, plutôt que l'approche-cadre/protocole, serait la plus appropriée pour l'adoption d'une convention autonome sur le mercure.¹³ Les commentaires figurant dans la présente section sont ainsi formulés dans le contexte d'une approche contrôle des mesures à une convention autonome.

1. Conception

79. Les gouvernements pourraient utiliser une convention autonome pour un cadre complet juridiquement contraignant pour le mercure, ou en tant que composante juridique d'un cadre global d'éléments volontaires et juridiques.

a) Cadre juridiquement contraignant

80. En ce qui concerne un cadre global juridiquement contraignant pour le mercure, la conception fondamentale de la convention autonome pourrait englober un certain nombre ou l'ensemble des éléments communs indiqués dans le Tableau récapitulatif des éléments communs possibles, *supra* à la page 12. Sa structure globale pourrait être semblable à celle de la Convention de Stockholm, et des engagements essentiels pourraient être précisés dans le texte de la convention. Certains de ces engagements pourraient alors être élaborés dans des annexes techniques, qui spécifieraient plus particulièrement les normes ou les objectifs à atteindre, ainsi que les politiques et les mesures par l'entremise desquelles ils pourraient être atteints. En outre, à l'instar de l'option relative à un protocole, la convention autonome pourrait (sans y être tenue pour autant) renfermer des dispositions pour d'autres éléments de mise en œuvre, tels que le règlement des différends et le non-respect. Comme dans la plupart des traités multilatéraux sur l'environnement, la convention autonome pourrait renfermer des engagements « contraignants » et « non contraignants ». Il reviendrait au Conseil d'administration, dans sa décision sur cette question, de fournir au Comité de négociation intergouvernemental des orientations politiques sur une série d'éléments fondamentaux à inclure dans la Convention autonome, ainsi que toutes considérations spécifiques que ces éléments pourraient lui inspirer. Les détails des dispositions de la convention devraient cependant être négociés et décidés collectivement par le Comité de négociation intergouvernemental.

¹³ Pour plus de précisions sur l'approche-cadre/protocole et l'approche contrôle des mesures, voir le document OEWG.1/2, par. 241 à 248. Dans le cadre d'une convention, le recours à une approche contrôle des mesures n'empêche pas l'adoption de protocoles. Plusieurs raisons peuvent amener les Parties à une convention semblable à décider de la compléter par un protocole. Toutefois, contrairement à une convention-cadre, la convention ayant recours à une approche contrôle des mesures ne *dépendrait* pas de l'adoption d'un protocole pour établir un certain nombre ou l'ensemble des mesures de contrôle de base nécessaires à l'atteinte de son objectif.

b) Cadre global d'éléments volontaires et juridiques

81. Dans le cas d'un cadre global d'éléments volontaires et juridiques, une convention autonome sur le mercure pourrait prévoir la composante juridique de l'ensemble. A ce titre, elle renfermerait uniquement un nombre limité des éléments communs indiqués dans le Tableau récapitulatif des éléments communs possibles. Conformément à cette approche, le champ d'application du traité serait plus limité qu'il ne le serait sous l'empire d'un cadre global juridiquement contraignant pour le mercure. Vraisemblablement, le traité n'aborderait que ces priorités mondiales pour le mercure ne pouvant raisonnablement être mises en œuvre en l'absence d'un instrument juridiquement contraignant. Selon le champ d'application et la portée de ses engagements essentiels, un instrument au champ d'application limité pourrait ne pas renfermer tous les éléments relatifs à la mise en œuvre, identifiés comme des « Arrangements relatifs à la mise en œuvre » dans le Tableau récapitulatif, ne pas exiger l'élaboration de ces éléments dans toute l'étendue requise pour un cadre global juridiquement contraignant, ou les deux. Ces éléments comprennent, en particulier, le besoin de stratégies nationales; des mesures de suivi, de présentation de rapports et d'examen; des dispositions sur l'assistance technique et le renforcement des capacités; ainsi que des modalités en matière de ressources financières. Bien entendu, un certain nombre ou l'ensemble de ces éléments pourraient néanmoins être nécessaires ou souhaitables en tant qu'éléments d'une partie *volontaire* d'un cadre pour le mercure.

82. Un instrument traitant de la réduction de l'offre mondiale de mercure, doté de mesures se rapportant au commerce international du mercure ou pouvant avoir des effets sur celui-ci, pourrait être considéré comme un exemple d'instrument au champ d'application limité. Des mesures internationales semblables pourraient être nécessaires, étant donné qu'il est généralement difficile voire impossible, pour les pays, de mettre en œuvre des mesures commerciales efficaces visant à protéger la santé des personnes et l'environnement hors d'un cadre juridique multilatéral. Néanmoins, même si des mesures limitant le commerce international du mercure s'avéraient les seuls éléments juridiques d'un cadre global sur le mercure, l'instrument aurait sans doute besoin d'une forme quelconque d'organe de gouvernance ou de surveillance pour le modifier si un changement de la situation l'exigeait, ou pour donner instruction au secrétariat de prendre de nouvelles mesures spécifiques. La section 0 ci-dessous examine de manière plus approfondie les options de gouvernance.

83. La possibilité que le champ d'application du cadre puisse être élargi avec le temps, de manière à prévoir des priorités supplémentaires sur le mercure, est particulièrement pertinente à la notion d'instrument étroit ou limité sur le mercure. Cette possibilité est relativement analogue au précédent concernant la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC). Initialement envisagée comme une procédure volontaire au titre du Code de conduite international pour la distribution et l'utilisation des pesticides de la FAO et des Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international du PNUE, la procédure PIC avait par la suite été adoptée comme procédure juridiquement contraignante dans le cadre de la Convention de Rotterdam. Entre autres raisons, la procédure PIC avait vu le jour sur une base volontaire parce que les gouvernements n'avaient pas réussi, à l'origine, à dégager un consensus sur le caractère opportun d'un instrument juridiquement contraignant, et à s'entendre sur le fonctionnement et le champ d'application de la procédure PIC.

84. Dans le contexte d'un cadre d'éléments volontaires et juridiques global sur le mercure, les gouvernements pourraient, avec le temps, étendre le champ d'application de l'instrument juridique pour englober progressivement un plus grand nombre de ces éléments initialement volontaires. Bien entendu, ces éléments pourraient comprendre les actions et les activités spécifiques, essentielles et nécessaires pour relever les défis mondiaux posés par le mercure. Identifiées par le Conseil d'administration comme des priorités mondiales pour le mercure, ces actions et ces activités sont répertoriées dans le Tableau récapitulatif des éléments communs possibles, *supra* à la page 12, comme des « Mesures spécifiques pour remédier aux problèmes soulevés par le mercure ». Ces éléments pourraient en outre comprendre des dispositions relatives à la mise en œuvre de ces actions, qui n'auraient peut-être pas été prévues dans l'instrument juridique original, ainsi que des mesures relatives à l'administration et la gouvernance dont le renforcement pourrait se justifier avec le temps. Un facteur essentiel au succès potentiel de cette approche serait de veiller à ce que l'instrument juridique initial renferme des mécanismes adéquats pour permettre aux Parties d'en étendre la portée sans trop de difficultés. Ces mécanismes pourraient inclure des procédures d'amendement en vertu desquelles la prise de décisions obéirait, non pas à la règle du consensus, mais à celle de la majorité qualifiée, des dispositions pour l'adoption ou l'amendement d'annexes, de manière à permettre l'élargissement du

champ d'application de l'instrument sans avoir à modifier le texte principal, et l'entrée en vigueur automatique de ces amendements, assortie d'une clause de « retrait ».

2. **Coopération et coordination entre les conventions relatives à des produits chimiques et les processus connexes**

85. Lors du lancement de négociations pour une convention autonome sur le mercure, le Conseil d'administration pourrait inviter les Conférences des Parties aux Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm à soutenir le processus de négociations, pour apporter leur concours en vue d'assurer une coopération et une coordination entre ces trois conventions et la future convention sur le mercure. Le Conseil d'administration pourrait également inviter le Comité de négociation intergouvernemental sur le mercure à dûment envisager l'établissement de liens avec les activités et les arrangements au titre des trois Conventions, ainsi que des moyens pour assurer une synergie avec l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et d'autres processus pertinents.

3. **Synergies et gouvernance**

86. Le traité pourrait être un cadre global juridiquement contraignant pour le mercure ou la composante juridique d'un cadre global d'éléments volontaires et juridiques. Quelle que soit la nature du traité, l'approche sur la gouvernance pour une convention autonome sur le mercure pourrait soulever des questions sur les synergies, le nombre de traités dans le groupe des produits chimiques, ainsi que l'influence du nouvel instrument sur une progression du renforcement de la coopération et de la coordination entre les trois conventions relatives à des produits chimiques et aux déchets. Ces préoccupations pourraient être abordées pendant le processus de négociations de la future convention, au moment de l'examen par les gouvernements au Comité de négociation intergouvernemental des dispositions régissant les mesures de contrôle et les mécanismes institutionnels pour la surveillance et la mise en œuvre de la convention. Par exemple, les gouvernements pourraient envisager des mesures pour assurer une synergie entre les actions nationales sur la gestion des produits chimiques et des déchets destinée à la mise en œuvre de la convention sur le mercure et d'autres instruments internationaux pertinents. A l'échelle internationale, une telle synergie pourrait être prise en compte dans la conception d'arrangements institutionnels pour l'examen et le processus décisionnel des politiques sur le plan collectif par les Parties (par exemple, une conférence des Parties et ses modalités de fonctionnement, des organes subsidiaires sur des questions techniques, les fonctions de secrétariat, ainsi que des mesures de mise en œuvre, tel un mécanisme financier).

4. **Lancement du processus et calendrier**

87. Comme indiqué plus tôt par l'analyse au paragraphe 43, les membres du Groupe de travail devraient reconnaître que le Conseil d'administration prendra principalement appui sur les recommandations du Groupe de travail pour la majorité des dispositions spécifiques sur la négociation de la convention au Comité de négociation intergouvernemental, de la même manière qu'il s'était inspiré des conclusions et des recommandations du Groupe de travail spécial sur les polluants organiques persistants du Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique pour la plupart de ses instructions au Comité de négociation intergouvernemental chargé de l'élaboration de la Convention de Stockholm.¹⁴

88. Qu'il envisage de créer un cadre complet juridiquement contraignant pour le mercure ou la composante juridique d'un cadre global d'éléments volontaires et juridiques, le Conseil d'administration lancerait le processus de négociations pour une convention autonome en demandant au Directeur exécutif d'organiser et de convoquer un Comité de négociation intergouvernemental chargé de l'élaborer. Dans sa décision, le Conseil d'administration pourrait énoncer des orientations politiques sur la nature et le champ d'application de l'instrument, ainsi que toutes ses préférences au sujet de sa gouvernance. La décision pourrait fixer des dates approximatives pour le début attendu des travaux du Comité de négociation intergouvernemental et pour l'adoption éventuelle de l'instrument dans sa version complète par une conférence diplomatique (dans le cas de la Convention de Stockholm, le Comité de négociation intergouvernemental avait été prié de commencer ses travaux au début de 1998,

¹⁴ Voir décision GC.19/13 C, *supra* note 2.

alors que la conférence diplomatique avait été invitée à conclure le traité « d'ici l'année 2000 »).¹⁵ La décision pourrait également donner pour instructions au Directeur exécutif de prendre des mesures immédiates sur le mercure afin d'aider à remédier au problème qu'il soulève au cours de la période pendant laquelle l'instrument contraignant serait en cours d'élaboration, et de planifier sa mise en œuvre.

89. Le Comité de négociation intergouvernemental et les conférences diplomatiques fonctionnent selon leurs propres règlements intérieurs en vertu desquels, en général, les décisions importantes sont soumises à une procédure décisionnelle convenue d'un commun accord.¹⁶ Après l'adoption du traité par la conférence diplomatique, la convention serait ouverte à la signature et à la ratification des Parties. Elle entrerait en vigueur selon ses propres modalités. Le temps nécessaire à la négociation et à l'entrée en vigueur de ces instruments pourraient varier considérablement. A titre d'exemple, le temps total entre le premier Comité de négociation intergouvernemental pour la Convention de Stockholm et son entrée en vigueur a été légèrement inférieur à six ans. Le champ d'application de la convention, la disponibilité de ressources extrabudgétaires pour le processus de négociation, et le nombre de ratifications requises pour assurer l'entrée en vigueur de la convention ont vraisemblablement une influence considérable sur le temps nécessaire à sa négociation et à son adoption.

5. Considérations supplémentaires

a) Mesures provisoires sur le mercure

90. L'élaboration et l'entrée en vigueur de la convention prendront probablement plusieurs années. En conséquence, des mesures d'atténuation volontaires et provisoires sur le mercure pourraient être souhaitables entre la vingt-cinquième session du Conseil d'administration et la date d'entrée en vigueur d'un instrument, à la fois pour remédier au problème posé par le mercure maintenant et pour amorcer l'établissement de procédures et de mécanismes pouvant contribuer à la mise en œuvre effective de l'instrument. Les gouvernements, le PNUE et d'autres organisations intergouvernementales pourraient élaborer et mettre en œuvre des mesures volontaires provisoires complémentaires, dans le cadre de l'option d'un protocole à la Convention de Stockholm, particulièrement en ce qui concerne ces éléments qui pourraient ne pas nécessiter un instrument juridiquement contraignant pour leur mise en œuvre effective. Ces mesures pourraient être identifiées spécifiquement par le Conseil d'administration dans une décision, de la même façon qu'il avait demandé au Directeur exécutif de prendre des mesures immédiates sur les polluants organiques persistants en tant que partie de sa décision GC.19/13 C, dans laquelle il avait également créé le comité de négociation intergouvernemental pour la Convention de Stockholm.¹⁷

b) Ressources financières

91. Des renseignements sur ce sujet se trouvent dans le document complémentaire « Ressources financières ».

C. Cadre volontaire pour le mercure

92. La partie 3.1.1 du document OEWG.1/2 identifie plusieurs options pour des mesures volontaires renforcées sur le mercure. Cette section de l'analyse se fonde sur ce document et les débats du Groupe de travail à composition non limitée à sa première réunion et expose d'autres facettes d'un cadre politique volontaire possible, de nature juridiquement non contraignante.

¹⁵ Voir *id.*, par. 11 et 12. En fait, le Comité de négociation intergouvernemental a terminé ses négociations en décembre 2000 et la conférence diplomatique a eu lieu à Stockholm en mai 2001.

¹⁶ Voir, par exemple, Comité de négociation intergouvernemental de Stockholm, Règle de procédure 37, dans Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant aux fins de l'application de mesures internationales concernant certains polluants organiques persistants, *Rapport du Comité de négociation intergouvernemental sur les travaux de sa première session*, UNEP/POPS/INC.1/7, annexe I, « Règles de procédures pour les réunions du Comité de négociation intergouvernemental » (1998) (appliquées *mutatis mutandis* à la conférence diplomatique lors de la Conférence des Plénipotentiaires relative à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, *Acte final*, UNEP/POPS/CONF/4 (2001)); voir également Assemblée générale des Nations Unies, CONVENTION DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITÉS, art. 9.2, 22 mai 1969, 1155 Recueil des traités des Nations Unies 331 (indiquant que l'adoption du texte d'un traité par une conférence internationale nécessite une majorité des deux tiers des Etats présents et votants, sauf s'ils décident d'appliquer une règle différente par une même majorité).

¹⁷ Voir décision GC.19/13 C, *supra* note 2, par. 13.

93. Un cadre volontaire sur le mercure pourrait être autonome ou faire partie d'un cadre global d'éléments volontaires et juridiques. Dans ce dernier cas, un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm ou une convention autonome pourrait prévoir un certain nombre ou tous les éléments juridiques, comme indiqué par l'analyse dans des sections précédentes. D'autres instruments existants, tels que les Conventions de Bâle, de Rotterdam ou de Stockholm, ou le Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes à la Convention d'Aarhus, pourraient également renfermer des éléments juridiques spécifiques qui pourraient être considérés comme faisant partie d'un ensemble.¹⁸

1. Lien avec le Partenariat sur le mercure

94. En avril 2008, le Programme du PNUE sur le mercure a achevé un « Cadre global pour le Partenariat mondial du PNUE pour le mercure »¹⁹. Le Cadre pour le Partenariat a été élaboré par le PNUE, avec la collaboration de gouvernements et d'autres parties prenantes, sous l'égide du Directeur exécutif. Ce Cadre sera distribué à la vingt-cinquième session du Conseil d'administration en tant que partie du rapport d'activité sur la mise en œuvre de la décision GC.24/3 demandé par le Conseil d'administration.

95. Le Cadre du Partenariat mondial pour le mercure et le cadre volontaire pour le mercure examinés dans cette section de la présente analyse ne sont pas synonymes, même s'ils sont liés. L'élaboration du cadre du Partenariat et l'examen et l'évaluation par le Groupe de travail à composition non limitée des options possibles pour renforcer les mesures à caractère volontaire et les instruments juridiques internationaux, nouveaux ou existants, sont des démarches distinctes entreprises conformément à des sections différentes de la décision GC.23/4. Etant donné qu'ils englobent la mise en œuvre plutôt que l'élaboration de politiques, le Cadre du Partenariat mondial pour le mercure et le Cadre pour le mercure pourraient et devraient compléter de manière significative toute approche volontaire ou juridiquement contraignante visant à remédier aux problèmes posés par le mercure que le Groupe de travail pourrait recommander au Conseil d'administration pour examen. Néanmoins, les participants du Groupe de travail devraient indiquer expressément que le Cadre du Partenariat mondial pour le mercure et le Cadre pour le mercure sont distincts du cadre volontaire pour le mercure examiné dans cette section de la présente analyse.

2. Conception

96. Un cadre volontaire de politique générale pour le mercure pourrait englober un certain nombre ou l'ensemble des éléments communs indiqués dans le Tableau récapitulatif des éléments communs possibles, *supra* à la page 12. Ainsi, ce cadre pourrait comprendre : 1) un groupe d'éléments encadrant la question, y compris une expression d'engagement politique, des principes directeurs et un champ d'application, ainsi qu'un objectif global; 2) des actions ou des activités pour remédier au problème, fondées sur les sept priorités pour le mercure identifiées par le Conseil d'administration au paragraphe 19 de la décision 24/3; 3) des dispositions relatives à la mise en œuvre, des mécanismes d'échange d'informations, des plans et des programmes de mise en œuvre, des mesures de suivi, de présentation de rapports et d'examen, des dispositions sur l'assistance technique et le renforcement des capacités, des modalités en matière de ressources financières et de soutien, ainsi que des mécanismes d'évaluation et d'examen de l'efficacité des engagements au titre du cadre; et 4) des arrangements pour l'administration et la gouvernance du cadre, y compris la fourniture de services de secrétariat et un mécanisme ou un organe chargé de l'orientation politique et de la surveillance globales.

97. S'agissant des actions ou des activités spécifiques que le cadre pourrait prévoir, l'élaboration et l'application de directives sur les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales pourraient être importantes pour plusieurs d'entre elles. Comme indiqué ci-dessus au paragraphe 38 de la présente analyse, le cadre ne renfermerait pas lui-même de directives détaillées sur les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales. Il établirait plutôt des mécanismes en vue de leur élaboration après l'adoption du cadre.

¹⁸ Ces options sont décrites dans la Partie 3.2 du document OEWG.1/2.

¹⁹ Voir *Report of the meeting on the United Nations Environment Programme (UNEP) Global Mercury Partnership*, UNEP(DTIE)/Hg/Partnership.1/4 (2008), http://www.chem.unep.ch/MERCURY/UGMP/Meeting_Documents.htm.

3. Arrangements et processus institutionnels

98. Un cadre volontaire sur le mercure pourrait être entrepris en tant que partie de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques; en tant que partie d'un autre processus existant;²⁰ ou en tant que nouveau processus autonome lancé par le Conseil d'administration et le PNUE. Reconnaissant a) la volonté de la communauté internationale d'intensifier la coopération et la coordination dans le groupe des produits chimiques et, plus généralement, le système des Nations Unies; b) la valeur de renforcer davantage l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques; et c) le fait que le mercure entre déjà dans le Plan d'action mondial de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, la présente analyse se concentre sur l'élaboration et l'intégration d'un cadre volontaire pour le mercure dans l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et sa Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques.

99. Si le Conseil d'administration décidait que le cadre pour le mercure fait partie de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, il pourrait alors demander à la deuxième Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques d'envisager de lancer des négociations en vue de l'élaboration d'un accord non contraignant. Le Conseil d'administration pourrait, dans sa demande, inclure une description des éléments qui devraient, selon lui, faire partie du cadre. Si le Conseil d'administration décidait que le cadre doit comprendre des éléments à la fois volontaires et juridiques, il pourrait alors demander à la deuxième Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques d'envisager l'élaboration d'un cadre et des éléments volontaires et globaux, et il pourrait séparément lancer un processus parallèle approprié, tel qu'un Comité de négociation intergouvernemental ou une demande à une autre convention relative à des produits chimiques, pour l'élaboration des éléments juridiques. Comme indiqué au paragraphe 24 ci-dessus, ces deux processus pourraient être convoqués de manière à ce que leurs sessions se tiennent simultanément ou consécutivement.

100. Dans l'un ou l'autre cas, la deuxième Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques reprendrait la question au titre du point de son ordre du jour sur les nouvelles questions, conformément à sa fonction d'« attirer l'attention sur les problèmes de fond naissants à mesure qu'ils surviennent et recommander des mesures appropriées, et dégager un consensus sur les priorités de l'action à mener en coopération »²¹. En invitant la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques à reprendre la question, le Conseil d'administration devrait définir le mandat relatif à l'élaboration du cadre, y compris son champ d'application. Autrement dit, le Conseil d'administration devrait résoudre les questions politiques clés à sa vingt-cinquième session, avant de présenter le cadre proposé à la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques. Ces questions clés comprendraient la nature juridique, le champ d'application et les éléments élémentaires du cadre, ainsi que la détermination des entités qui fourniraient les ressources financières nécessaires à son élaboration et à sa mise en œuvre. La résolution de ces questions par le Conseil d'administration permettrait à la deuxième Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques de porter son attention sur sa décision d'accepter ou non la proposition, plutôt que sur des négociations au sujet de la nature des éléments du cadre (ce qu'il n'aurait pas le temps de faire).

²⁰ Par exemple, le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres adopté en 1995 est un programme du PNUE juridiquement non contraignant, visant à fournir aux autorités nationales et régionales des directives pratiques afin de remédier au problème de la dégradation du milieu marin résultant d'activités terrestres. Le Programme d'action mondial comprend de courtes sections suggérant des mesures internationales sur les polluants organiques persistants supplémentaires et les métaux lourds. Situé à La Haye, le Programme d'action mondial supervise un centre d'échange d'informations qui, pour les produits chimiques, s'intègre aux mécanismes existants du Programme interorganisations pour la gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques, du Programme international de sécurité chimique, du Programme des Nations Unies pour l'environnement et du Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique. *Voir généralement* le site Web du PNUE-GPA, <http://www.gpa.unep.org/>; Conférence intergouvernementale pour adopter un Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres, *Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres* (Washington D.C. 1995), UNEP(OCA)/LBA/IG.2/7, dont la version française est disponible au http://www.gpa.unep.org/documents/full_text_of_the_english.pdf.

²¹ Stratégie politique globale de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, par. 24 j), *supra* note 16.

101. L'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques pourrait probablement élaborer et adopter le cadre pour le mercure dans un délai de trois ans. Quatre réunions internationales seraient vraisemblablement nécessaires, ainsi que des réunions régionales – lesquelles se sont avérées essentielles pendant les négociations du Comité préparatoire sur l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques. Le secrétariat de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques aurait probablement besoin de trois employés supplémentaires au soutien de ces négociations. L'identification de l'institution chargée de cette tâche au premier chef ne devrait être source d'aucune ambiguïté. Le Programme du PNUE sur le mercure et, éventuellement, d'autres organisations intergouvernementales devraient fournir un soutien important au processus. Néanmoins, le secrétariat de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques devrait tenir les rênes de la coordination du processus.

102. La démarche multipartite et multisectorielle de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques devrait se traduire par une participation plus étendue des parties prenantes qu'elle ne l'est habituellement dans le cadre des procédures du Conseil d'administration du PNUE. Le règlement intérieur élaboré pour la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques continuerait vraisemblablement d'appliquer les pratiques suivies dans le passé par l'Approche stratégique à cet égard, et serait appliqué aux négociations pour l'élaboration d'un cadre volontaire pour le mercure.

103. L'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques élaboreraient et régiraient le cadre. Toutefois, les partenaires de mise en œuvre devraient rester là où ils sont, étant donné que l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques ne seraient probablement pas en mesure de gérer et d'exécuter d'activités de mise en œuvre. Ces partenaires comprennent, par exemple, les gouvernements; le Programme du PNUE sur le mercure et le Partenariat pour le mercure du PNUE; des membres du Programme interorganisations pour la gestion rationnelle des produits chimiques, y compris le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); la Banque mondiale; l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA); des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres parties prenantes.

4. Considérations supplémentaires

a) Ressources financières

104. Comme il a souvent été noté, le succès de tout cadre pour remédier aux problèmes posés par le mercure dépend considérablement de la disponibilité de ressources financières pour soutenir les pays en développement et les pays à économie en transition dans la mise en œuvre de l'instrument. Ces ressources seront disponibles dans la seule mesure où les gouvernements donateurs les fournissent. En ce qui concerne un cadre volontaire pour le mercure au titre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, le Programme de démarrage rapide de l'Approche stratégique pourrait être adapté afin de servir de mécanisme par lequel les donateurs pourraient acheminer des ressources financières. De façon différente, ou en plus, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) pourrait fournir un soutien par l'entremise de son domaine d'intervention des eaux internationales, ou des donateurs pourraient demander au FEM de gérer un fonds spécial pour le mercure, de conception similaire au Fonds pour les pays les moins avancés ou au Fonds spécial pour les changements climatiques. Étant donné que le FEM ne dispose actuellement pas de ressources significatives pour soutenir des projets sur le mercure, la faisabilité de toutes ces options du FEM dépendrait de la volonté des donateurs de fournir de nouvelles ressources financières à cette fin. (Un examen plus approfondi sur ces approches du FEM se trouve dans le document complémentaire sur les ressources financières.)

b) Mesures provisoires sur le mercure

105. Les observations formulées précédemment au sujet du mérite de mesures volontaires provisoires sur le mercure pendant l'élaboration d'une option juridiquement contraignante sur le mercure s'appliquent également à la présente option d'un cadre volontaire pour le mercure.