



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

Distr. : Générale  
20 août 2007

Français  
Original : Anglais

**Groupe de travail spécial à composition non limitée**

Première réunion

Bangkok, 12–16 novembre 2007

Point 4 de l'ordre du jour provisoire \*

**Examen et évaluation des options pour des mesures volontaires  
renforcées et des instruments juridiques internationaux  
nouveaux ou existants**

**Etude sur les options en vue d'un contrôle mondial du mercure**

1. Le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), a créé dans sa décision 24/3 IV sur la gestion des produits chimiques, 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 les options pour des mesures volontaires renforcées et des instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants » en vue d'aborder les défis mondiaux posés par le mercure.
2. La décision 24/3 IV prévoit que le groupe de travail spécial à composition non limitée sera guidé par les priorités suivantes :
  - a) Réduire les émissions anthropiques de mercure dans l'environnement;
  - b) Trouver des solutions écologiquement rationnelles pour la gestion des déchets contenant du mercure et des composés de mercure;
  - c) Réduire la demande mondiale de mercure reliée à son utilisation dans les produits et procédés de production;
  - d) Réduire l'offre mondiale de mercure, en envisageant notamment de diminuer l'extraction primaire et en prenant en compte une hiérarchie de sources;
  - e) Trouver des solutions pour le stockage écologiquement rationnel du mercure;
  - f) Envisager, en s'appuyant sur les résultats de l'analyse visée au paragraphe 24 d) [de la décision], la remise en état des sites contaminés actuels qui portent atteinte à la santé;
  - g) Accroître les connaissances sur des aspects tels que les inventaires, l'exposition des hommes et de l'environnement, la surveillance de l'environnement et les impacts socio-économiques ».

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

3. La décision prévoit en outre que, pour chacune des priorités ci-dessus, le groupe de travail devra examiner l'« éventail des réponses et stratégies disponibles »; la « faisabilité et l'efficacité des approches volontaires et juridiquement contraignantes »; les « options de mise en oeuvre »; « les coûts et avantages des interventions et stratégies ».
4. Le groupe de travail doit examiner également, pour chacune de ces réponses et stratégies, « les capacités et moyens respectifs des pays développés ainsi que des pays en développement et des pays à économie en transition » et « la nécessité d'un renforcement des capacités, d'une assistance technique, du transfert de technologie et de sources de financement appropriées ».
5. La Décision 24/3 IV « demande [aussi] au Directeur exécutif de compiler d'autres informations pertinentes disponibles pour examen par le groupe de travail spécial à composition non limitée ». Conformément à la décision et pour faciliter le travail du groupe de travail, le Directeur exécutif a préparé un rapport intitulé « Etude sur les options en vue d'un contrôle mondial du mercure », qui figure en annexe à la présente note. Ce rapport n'a pas été formellement révisé par le secrétariat.
6. Le groupe de travail à composition non limité souhaitera peut-être :
  - a) Examiner le rapport figurant en annexe à la présente note et, en particulier, s'il couvre bien chacune des options disponibles eu égard à chacune des priorités;
  - b) Décider si des informations complémentaires sur telle ou telle option est nécessaire pour examen plus approfondi;
  - c) Encourager les Gouvernements à présenter, à une date à convenir, toute information complémentaire pour examen plus approfondi des options présentées dans le rapport annexé;
  - d) Convenir, lorsqu'une option semble être la mieux placée pour gérer un domaine prioritaire donné, d'en poursuivre plus particulièrement l'étude;
  - e) Recommander toute action complémentaire du secrétariat aux fins de soumettre de nouvelles études ou informations complémentaires à l'examen du groupe de travail à composition non limitée, pour sa deuxième réunion.

## Annexe

## Analyse des options possibles pour relever les défis de la réduction des risques dus aux rejets de mercure à l'échelon planétaire

Préparé pour service Substances chimiques du PNUE par le  
Centre pour le droit international de l'environnement

Glenn M. Wiser

20 août 2007

### Table des matières

|   |    |
|---|----|
| Note de synthèse.....   | 5  |
| Acronymes et Abréviations.....  | 11 |
| 1. Introduction.....  | 13 |
| 1.1. Historique et objectif de l'analyse .....  | 13 |
| 1.2. Champ d'application et structure.....  | 14 |
| 2. Faisabilité et efficacité des approches volontaires ou juridiquement contraignantes .....  | 15 |
| 2.1. Considérations générales.....  | 17 |
| 2.1.1. Mise en œuvre et respect .....   | 18 |
| 2.1.2. Coûts .....  | 19 |
| 2.2. Critères pour l'évaluation des approches internationales.....  | 21 |
| 2.2.1. Critères de faisabilité.....   | 21 |
| 2.2.2. Critères d'efficacité .....  | 22 |
| 3. Options de mise en œuvre pour des mesures volontaires renforcées et des instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants .....                        | 24 |
| 3.1. Options pour des mesures volontaires renforcées .....  | 25 |
| 3.1.1. Déclaration politique de haut niveau et plan de mise en œuvre .....  | 25 |
| 3.1.2. Code de conduite pour le mercure.....  | 28 |
| 3.1.3. Action internationale de transfert de technologies et d'assistance, y compris partenariats.....  | 31 |
| 3.1.4. Programmes mondiaux d'éco-étiquetage et de certification .....   | 35 |
| 3.1.5. Note concernant les Registres des rejets et transferts de matières polluantes.....   | 38 |
| 3.2. Options pour les approches au titre des dispositions actuelles des instruments juridiques internationaux existants .....                                       | 39 |
| 3.2.1. Les déchets de mercure au titre de la Convention de Bâle.....  | 40 |
| 3.2.2. Commerce international du mercure au titre de la Convention de Rotterdam.....  | 42 |
| 3.2.3. Le méthylmercure au titre de la Convention de Stockholm .....  | 45 |
| 3.2.4. Le droit de savoir au titre du Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes, de la Convention d'Aarhus .....          | 48 |
| 3.2.5. Synergies potentielles avec la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.....   | 49 |
| 3.3. Options d'amendement des instruments juridiques internationaux existants .....   | 51 |
| 3.3.1. Elargir le champ d'application de la Convention de Stockholm.....  | 51 |
| 3.3.2. Ouvrir la Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques et son Protocole sur les métaux lourds à la participation mondiale..... | 54 |
| 3.4. Options pour les nouveaux instruments juridiques internationaux .....  | 56 |
| 3.4.1. Protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm.....   | 57 |
| 3.4.2. Convention autonome sur le mercure .....   | 61 |

|      |   |           |
|------|---|-----------|
| 4.   | Mesures correctives et stratégies .....   | <b>65</b> |
| 4.1. | Réduire les émissions anthropiques de mercure dans l'atmosphère .....   | 65        |
| 4.2. | Trouver des solutions écologiquement rationnelles pour gérer les déchets contenant du mercure et des composés de mercure .....  | 67        |
| 4.3. | Réduire la demande mondiale de mercure liée à son utilisation dans les produits et les procédés de production .....   | 69        |
| 4.4. | Réduire l'offre mondiale de mercure.....  | 71        |
| 4.5. | Trouver des solutions pour le stockage écologiquement rationnel du mercure.....   | 72        |
| 4.6. | Se préoccuper de la remise en état des sites contaminés actuels qui portent atteinte à la santé humaine et à l'environnement .....  | 73        |
| 4.7. | Accroître les connaissances sur des aspects tels que les inventaires, l'exposition des hommes et de l'environnement, la surveillance de l'environnement et les impacts socio-économiques..... | 74        |
|      | References .....  | <b>76</b> |

## NOTE DE SYNTHÈSE

### 1. Introduction

Dans sa Décision 24/3 IV, le Conseil d'administration du PNUE a créé un groupe de travail spécial à composition non limitée pour examiner et évaluer les options pour des mesures volontaires renforcées et des instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants qui pourraient être utilisés pour relever les défis posés par le mercure à l'échelon planétaire. La présente analyse apporte des informations au Groupe à composition non limitée pour l'aider dans cet examen.

À la suite de l'Introduction, l'analyse se divise en trois grandes parties. La deuxième partie apporte des informations et des réflexions générales sur la faisabilité et l'efficacité des approches volontaires ou contraignantes pour relever les défis d'un développement rationnel et durable à l'échelon planétaire. Cette partie présente les critères que le Groupe à composition non limitée pourrait souhaiter appliquer pour juger de la faisabilité et de l'efficacité des options internationales sur le mercure. La troisième partie, qui est le cœur de l'analyse, identifie et discute les options de mise en œuvre pour des mesures volontaires renforcées et des instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants, qui puissent être poursuivies pour faire progresser à long terme l'action internationale sur le mercure. La quatrième partie contient une série de tableaux récapitulant les objectifs stratégiques et les réponses disponibles susceptibles de participer à la réalisation de chacune des sept priorités mondiales pour le mercure définies par le Conseil d'administration dans sa Décision 24/3 IV.

### 2. Faisabilité et efficacité des approches volontaires ou juridiquement contraignantes

#### 2.1. Considérations générales

Le choix de traiter un problème environnemental international spécifique par une démarche volontaire ou juridiquement contraignante peut venir de nombreuses considérations. Les États peuvent parfois préférer les démarches volontaires parce qu'ils ne sont pas disposés à limiter leurs options par des engagements juridiquement contraignants. Les engagements politiques volontaires peuvent élargir le champ de l'expérimentation, de l'adaptation et de la souplesse, parce qu'ils sont plus faciles à modifier que les engagements juridiquement contraignants qui, par nature, imposent une procédure d'amendement formelle. Ceci étant, toutes sortes de démarches ont été utilisées dans les accords internationaux juridiquement contraignants pour apporter de la souplesse à la lumière des connaissances scientifiques changeantes ou d'autres facteurs. Certains États peuvent être réticents à conclure des obligations juridiquement contraignantes si la gravité des risques posés ou les coûts du respect de ces obligations sont incertains. Lors de la négociation d'un instrument d'action, ils peuvent faire des choix stratégiques en mettant en balance l'ambition d'un engagement et son applicabilité.

Plusieurs facteurs tendent à augmenter la probabilité que les engagements juridiquement contraignants seront mieux mis en œuvre et respectés que les engagements volontaires. Lorsque la communauté internationale s'accorde autour d'un instrument juridiquement contraignant porteur d'engagements significatifs, elle déclare sans équivoque qu'elle considère le problème en question comme grave et les engagements comme crédibles. Un engagement politique volontaire véhicule moins clairement ces messages. L'impact d'une allégation selon laquelle un État a violé une obligation juridiquement contraignante—et a de ce fait agi de façon illicite—sera probablement supérieur à celui d'une allégation par ailleurs identique selon laquelle l'État a manqué à un engagement politique volontaire. Du fait que les engagements internationaux juridiquement contraignants sont considérés comme des « lois », leur mise en œuvre par les États peut être moins variable dans le temps que celle des engagements politiques volontaires. La procédure interne de ratification et d'adoption des textes en vue d'un instrument international juridiquement contraignant peut augmenter aussi la probabilité qu'un État le mettra en œuvre et le respectera. Pareillement, au niveau international, la plus grande visibilité et les enjeux plus importants d'un instrument juridiquement contraignant peuvent accroître la probabilité que tous les pays, organisations intergouvernementales et organisations de la société civile concernés, ainsi que le secteur privé participeront à l'élaboration de cet instrument ou en seront les observateurs. Les instruments juridiquement contraignants sont aussi plus susceptibles de créer et pérenniser le soutien institutionnel international qui est par nature indispensable pour traiter les problèmes environnementaux au niveau international.

Les coûts de la négociation et de la mise au point finale d'un accord multilatéral seront fonction de la complexité des questions et de la mesure dans laquelle les négociations appellent à la participation de tous les acteurs. D'une manière générale, moins de temps et moins de ressources seront nécessaires pour négocier un accord où existe un niveau élevé de certitude quant à la source, la nature, la gravité du risque et la nécessité d'une action internationale, et qu'il ne contient pas de mécanisme de mise en œuvre nouveau ou compliqué. Du fait que les attentes globales de mise en œuvre et de respect peuvent être plus modestes dans les démarches volontaires, les coûts de mise en œuvre pour les pays pris à titre individuel peuvent aussi être moindres. Cependant, les approches juridiquement contraignantes peuvent conduire avec davantage d'efficacité à un « terrain de jeu uniforme » au plan économique, capable de décourager les « spéculations », de stimuler l'innovation, et d'encourager un passage mondial plus rapide à des procédés et des techniques de remplacement. Qu'un accord soit volontaire ou juridiquement contraignant, son efficacité peut être étroitement liée à la disponibilité de l'assistance financière et technique destinées à aider les pays en développement dans sa mise en œuvre.

## 2.2. Critères pour l'évaluation des approches internationales.

L'analyse identifie les critères que le Groupe spécial à composition non limitée pourrait souhaiter utiliser pour évaluer la faisabilité et l'efficacité potentielles des approches volontaires ou juridiquement contraignantes discutées à la partie 3.

**Critères économiques.** La faisabilité des démarches internationales est déterminée, fondamentalement, par des considérations politiques reflétant les dynamiques politiques nationales, régionales et internationales. Ces considérations politiques peuvent être façonnées par plusieurs facteurs :

- Etat des connaissances sur une menace
- Nécessité d'agir au niveau mondial
- Coûts
- Disponibilité de technologies de remplacement ou moins polluantes
- Faisabilité juridique.

**Critères d'efficacité.** L'efficacité d'un régime international se mesure à son aptitude à réaliser ses objectifs. L'objectif formulé dans la Décision 24/3 IV du Conseil d'administration est de réduire les risques pour la santé humaine et l'environnement dus à la pollution par le mercure. Parmi les critères que le Groupe à composition non limitée pourrait souhaiter envisager pour évaluer l'efficacité potentielle on peut citer les suivants :

- Ambition des engagements
- Champ d'application
- Clarté et précision des engagements
- Possibilité de tenir les engagements
- Participation des Etats et autres parties prenantes
- Respect
- Transparence
- Appui financier et technique
- Capacité d'ajustement aux changements de circonstances
- Respect des délais.

## 3. Options de mise en œuvre pour des mesures volontaires renforcées et des instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants

La partie 3, cœur de l'analyse, identifie et discute les options de mise en œuvre pour les approches volontaires ou juridiquement contraignantes, susceptibles d'être utilisées pour faire progresser l'action internationale à long terme sur le mercure. Chaque option identifiée commence par un descriptif et des informations générales comportant, le cas échéant, des précédents pertinents ou des exemples analogues tirés de la pratique internationale, en particulier des accords multilatéraux sur l'environnement et des clauses interprétatives relatives aux produits chimiques et aux déchets. Puis vient une brève discussion sur la manière dont l'option pourrait aborder les priorités mondiales pour le mercure. Après quoi certaines considérations sur les ressources en rapport avec l'option sont identifiées, telles que l'assistance technique et financière aux pays en développement, la relation que l'option peut avoir avec d'autres accords et démarches du segment produits chimiques et déchets, et les ressources qui peuvent être nécessaires pour développer et administrer l'option au niveau

international. Enfin, chaque option comprend un récapitulatif de quelques-unes des procédures susceptibles de devoir être entreprises pour la mettre en œuvre. Il faut absolument garder à l'esprit que la décision de développer et adopter une option au titre d'une Convention existante reviendrait à la Conférence des Parties à cette Convention, et non au Conseil d'administration du PNUE.

Les instruments volontaires ou juridiquement contraignants et les approches peuvent souvent être adoptés ou mis en œuvre en binôme ou dans des combinaisons à participants multiples. Si elles étaient mises en œuvre, nombre des options discutées à la partie 3 s'intéresseraient à différentes priorités mondiales pour le mercure, différents aspects des mêmes priorités, ou aux mêmes priorités mais à des degrés de profondeur différents. Ainsi, lorsqu'une option n'a pas le potentiel pour traiter de façon exhaustive toutes les priorités mondiales pour le mercure, il peut être nécessaire ou opportun de songer à compléter l'option par une ou plusieurs autres.

### **3.1. Options pour des mesures volontaires renforcées**

Du fait que la Décision 24/3 IV demande des efforts accrus pour relever les défis à l'échelon planétaire que représente la réduction des risques posés par les émissions de mercure, cette section s'intéresse plus particulièrement aux options pour des mesures volontaires qui pourraient être prises au niveau mondial, tout en reconnaissant que la mise en œuvre de telles mesures peut intervenir aux niveaux international, national, régional ou local, et pourrait comporter des activités en partenariats. S'agissant des partenariats, l'analyse évite de présupposer les conclusions ou recommandations des partenaires et autres parties prenantes, qui sont en train d'élaborer un cadre pour le Partenariat mondial pour le mercure, afin de répondre à la demande formulée au paragraphe 27 de la Décision 24/3 IV du Conseil d'administration. L'analyse désigne les partenariats public-privé et le Partenariat mondial du PNUE sur le mercure comme des composantes importantes d'une démarche stratégique vers les transferts de technologies et l'assistance visant à traiter la question du mercure. En outre, l'analyse décrit les partenariats comme de précieux outils de mise en œuvre pouvant servir dans toute démarche mondiale sur le mercure, volontaire ou juridiquement contraignante. Les options pour des mesures volontaires renforcées sont les suivantes :

#### **3.1.1. Déclaration politique de haut niveau et plan de mise en œuvre.**

Une déclaration mondiale de haut niveau sur le mercure et un plan de mise en œuvre pourraient renforcer la prise de conscience des Gouvernements et de la société civile quant aux défis posés par le mercure; renforcer la volonté politique de relever ces défis; mettre en place des mécanismes et procédures visant à faciliter les efforts mondiaux coordonnés et complets réalisés sur le mercure par les principales parties prenantes. La déclaration et le plan de mise en œuvre pourraient s'inspirer des grandes lignes des trois textes majeurs de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, ou d'autres formules telles que l'Instrument juridiquement non contraignant sur tous les types de forêts. L'application de la déclaration et du plan de mise en œuvre pourraient intervenir dans le cadre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, du Programme relatif au mercure du PNUE, ou dans un autre cadre au sein du PNUE.

#### **3.1.2. Code de conduite pour le mercure.**

Les gouvernements pourraient élaborer un Code de conduite juridiquement non contraignant sur le mercure pour instaurer des pratiques recommandées face à de nombreuses priorités mondiales pour le mercure. Un code sur le mercure pourrait être conçu pour être utilisé dans le cadre des droits internes, et pourrait aussi servir de norme pour les pratiques des entreprises dans les domaines de compétence où les pays n'ont pas encore légiféré. De façon différente, ou en binôme avec l'action gouvernementale, le secteur privé pourrait élargir son action de développement et de mise en œuvre de codes de conduite volontaires sur le mercure mus par l'industrie, de manière à ce que ces codes couvrent la plupart, ou même la totalité des sources anthropiques de mercure.

#### **3.1.3. Action internationale de transferts technologiques et d'assistance, y compris les partenariats.**

Une démarche stratégique vers les transferts de technologies et l'assistance en vue de traiter les problèmes posés par le mercure pourrait aider à identifier les besoins spécifiques, les ressources disponibles et les lacunes, et pourrait aider à coordonner et hiérarchiser les mesures prévues pour une telle assistance afin d'améliorer son efficacité. Une telle approche pourrait tirer parti d'activités comme : les partenariats public-privé, notamment par les efforts en cours visant à renforcer le Partenariat mondial pour le mercure du PNUE; une mise en œuvre renforcée du Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités, plus particulièrement en ce qui concerne le mercure; un partenariat stratégique sur le mercure entre le PNUE, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM); un soutien renforcé du FEM aux projets de transferts et d'assistance technologiques liés au mercure pendant la prochaine (cinquième) reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial.

### 3.1.4. Programmes mondiaux d'éco-étiquetage et de certification.

Les Gouvernements, les organisations intergouvernementales, les ONG et le secteur privé pourraient collaborer pour instaurer ou élargir le recours à l'éco-étiquetage et à la certification pour décourager la production, l'utilisation et les rejets de mercure dans les produits et procédés de production.

### 3.2. Options pouvant être retenues en application des dispositions actuelles des instruments juridiques internationaux existants

Cette section identifie et décrit les options au titre des instruments juridiques internationaux contraignants qui pourraient être mis en œuvre en invoquant les dispositions existantes des instruments, ou qui pourraient être adoptées en utilisant les dispositions existantes pour gérer des substances qui ne le sont pas encore au titre des instruments. Toutes les options utiliseraient les procédures et mécanismes existants au titre des traités respectifs, et ne nécessiteraient donc la création d'aucun instrument ou mécanisme international nouveau qui ne soit pas déjà autorisé par les traités. Cependant, aucune de ces options n'est susceptible de couvrir intégralement l'ensemble des sept priorités mondiales pour le mercure identifiées dans la Décision 24/3 IV. Elles constitueraient plutôt les composantes individuelles d'une stratégie mondiale d'ensemble pour le mercure. Y figurent les aspects suivants :

#### 3.2.1. Les déchets de mercure au titre de la Convention de Bâle.

Le service Substances chimiques du PNUE et le secrétariat de la Convention de Bâle commencent à préparer un plan de travail visant à élaborer des directives pour les déchets de mercure et à mettre en œuvre des projets pilotes sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure dans un certain nombre de pays. Les Gouvernements auront la possibilité de rehausser l'efficacité potentielle de ces directives techniques en veillant à ce que les pays en développement reçoivent une assistance technique et financière suffisante pour appuyer leur mise en œuvre, et à ce que tous les pays consacrent les ressources qu'il convient à la mise en œuvre interne de ces directives.

#### 3.2.2. Le commerce international du mercure au titre de la Convention de Rotterdam.

Les Parties à la Convention de Rotterdam pourraient prendre des mesures pour ajouter toutes les utilisations du mercure à la Convention, de sorte que le commerce international du mercure et des produits en contenant soient soumis à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause de la Convention. L'ajout d'utilisations industrielles et autres usages du mercure à la liste de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC) pourrait avoir un effet positif, quoique marginal, sur la réalisation des priorités mondiales pour le mercure, en particulier celles relatives au commerce international, et plus précisément celles consistant à réduire la demande mondiale de mercure liée à son utilisation dans les produits et les procédés de production et, dans une moindre mesure, à réduire l'offre mondiale de mercure.

#### 3.2.3. Le méthylmercure au titre de la Convention de Stockholm.

Les Parties à la Convention de Stockholm pourraient convenir d'inscrire le méthylmercure à l'Annexe C de la Convention pour les POP produits non intentionnellement. Sur la base du texte de l'article 5 de la Convention et des délibérations ouvertes par le Comité d'étude des polluants organiques persistants, seuls les rejets anthropiques non intentionnels de méthylmercure (et non les émissions de mercure élémentaire ou autres formes) pourraient se voir inscrits à l'Annexe C. Ces émissions pourraient englober celles imputables aux modifications dans l'utilisation des sols, aux décharges municipales et à l'application de boues d'épuration sur les terres agricoles.

#### 3.2.4. Le droit de savoir au titre du Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes, de la Convention d'Aarhus.

Le Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes, un protocole à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, peut servir de moyen juridiquement contraignant pour assurer le droit de savoir du public relativement au mercure et autres polluants de sources industrielles. Alors que la Convention d'Aarhus et le Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes ont été élaborés et sont administrés sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), tous les membres des Nations Unies peuvent néanmoins y accéder. Les pays situés hors région CEE-ONU pourraient renforcer la capacité de leurs citoyens à surveiller les pollutions par le mercure, y répondre et éventuellement en assurer la prévention en adhérant au Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes.



### **3.2.5 Les synergies potentielles avec la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.**

Alors que les Gouvernements débattent simultanément de la manière d'aborder les changements climatiques pendant la prochaine décennie et au-delà, et de la façon de réduire les risques posés par le mercure, ils souhaiteraient peut-être contribuer à ces deux objectifs en explorant et concrétisant les « avantages corrélatifs » d'une réduction du mercure grâce à l'atténuation des gaz à effet de serre et autres synergies. Les possibilités majeures dans ce domaine émanent du fait que les politiques de réduction des gaz à effet de serre, qui aboutissent à une moindre combustion de charbon, entraîneront aussi une diminution des émissions atmosphériques de mercure.

### **3.3. Options d'amendement des instruments juridiques internationaux existants**

Cette section identifie et discute les options d'amendement de modalités importantes d'instruments juridiques internationaux existants. Ces options pourraient permettre de s'intéresser d'une manière plus globale aux défis posés par le mercure à l'échelon planétaire, tout en ne nécessitant pas la création d'un instrument juridique entièrement nouveau. Ce sont les suivantes :

#### **3.3.1. Elargir le champ d'application de la Convention de Stockholm.**

Modifier la Convention de Stockholm pour élargir son champ d'application afin d'y inclure le mercure pourrait permettre de traiter certaines, ou toutes les, priorités mondiales pour le mercure, tout en utilisant les procédures, mécanismes et institutions existants de la Convention de Stockholm, notamment son mécanisme de financement. Cependant, l'unique démarche politiquement réalisable pour amender la Convention de Stockholm est probablement celle consistant à utiliser l'article 21, qui pourrait amener une « fragmentation du système », dans lequel une majorité des trois quarts des Parties serait liée par la version amendée de la Convention, les autres Parties étant liées par la version originale. La Convention, ainsi dotée de deux formes, pourrait perdre en vigueur dans chacune d'elles.

#### **3.3.2. Ouvrir la Convention sur le Transport à longue distance des polluants atmosphériques et son Protocole sur les métaux lourds à la participation mondiale.**

Ouvrir la Convention sur le Transport à longue distance des polluants atmosphériques et son Protocole sur les métaux lourds à la participation au-delà des Etats membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) pourrait, potentiellement, conduire à un instrument mondial juridiquement contraignant ayant pour objet certaines des plus importantes sources anthropiques d'émissions de mercure. Dans leurs discussions sur cette question, les Parties à la Convention sur le Transport à longue distance des polluants atmosphériques se sont heurtées à la question de savoir comment éviter un « fragmentation du système ». L'expérience d'autres traités de la CEE-ONU qui ont été amendés pour s'ouvrir à l'adhésion d'Etats hors CEE-ONU tout en évitant le problème de la « fragmentation du système » n'est guère encourageante—aucun de ces amendements n'est encore entré en vigueur ou n'a reçu de soutien généralisé des Parties à la Convention sur le Transport à longue distance des polluants atmosphériques. S'agissant des instruments de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe qui ont toujours été ouverts à l'adhésion mondiale, aucun Etat hors CEE-ONU ne s'y est joint.

### **3.4. Options pour les nouveaux instruments juridiques internationaux**

Cette section identifie et discute les options relatives aux nouveaux instruments qui pourraient être utilisés pour relever les défis posés par le mercure à l'échelon planétaire, notamment un protocole à un traité existant et une nouvelle convention autonome :

#### **3.4.1. Le protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm.**

Elaborer et adopter un protocole autonome à la Convention de Stockholm pourrait déboucher sur un instrument juridique traitant les questions du mercure de manière globale, tout en évitant les situations regrettables susceptibles d'émerger du fait que l'on aurait amendé la Convention pour couvrir toutes les formes du mercure. Un avantage essentiel d'un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm serait qu'il pourrait utiliser nombre des institutions, procédures, et mécanismes déjà existants en vertu de la Convention de Stockholm, et en tirer parti.

Sauf si la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm en décidait autrement, les négociations en vue d'un protocole sur le mercure se dérouleraient sous l'égide de la Convention, et non sous celle du Conseil d'administration du PNUE. Si la Conférence des Parties n'optait pas pour une autre démarche, elle pourrait envisager et éventuellement adopter un protocole sur le mercure en application des règles de procédure ordinaires de la Convention concernant les réunions et les prises de décision qui, pour l'heure, comportent une règle de consensus en matière de prise de décision.

### 3.4.2. Convention autonome sur le mercure.

A l'instar de l'option protocole sur le mercure, une convention autonome, indépendante, sur le mercure, pourrait avoir, selon se dont conviendraient les Gouvernements, un champ d'application large ou étroit, et être porteuse d'engagements profonds ou superficiels. Les principaux contrastes avec l'option protocole sont que dans une convention autonome, les négociations seraient lancées dans le cadre des procédures du Conseil d'administration du PNUE plutôt que dans celui de la Convention de Stockholm, il y aurait probablement moins de possibilités pour utiliser les mécanismes et institutions des accords existants, et les coûts du soutien à la convention pourraient donc être plus élevés. Cependant, les coûts de la mise en œuvre au plan national ne seraient vraisemblablement pas significativement différents de ceux qu'il faudrait engager dans le cas de l'option protocole à la Convention de Stockholm. Une convention autonome sur le mercure pourrait emprunter deux voies fondamentales : une *approche cadre/protocole*, ou une *approche contrôle des mesures*. Les Etats pourraient concevoir l'une comme l'autre de ces approches pour traiter du mercure seulement ou bien du mercure et d'autres polluants inorganiques persistants.

## 4. Mesures correctives

La partie 4 identifie les réponses et les stratégies visant à réaliser les sept priorités mondiales pour le mercure. Les informations sont présentées en sept tableaux (un pour chaque priorité mondiale). Chaque tableau contient deux objectifs stratégiques ou plus, liés à la réalisation de la priorité concernée, et plusieurs mesures correctives possible susceptibles de contribuer à la réalisation de chacun de ces objectifs stratégiques. Les tableaux ont pour but de fournir au Groupe à composition non limitée une compilation utile et immédiatement disponible d'actions que les parties prenantes pourraient entreprendre pour traiter un aspect particulier du problème du mercure. Les membres du Groupe à composition non limitée pourraient souhaiter prendre connaissance de ces informations lorsqu'ils examineront la faisabilité et l'efficacité des approches volontaires ou juridiquement contraignantes discutées en partie 3 de l'analyse.

## ACRONYMES ET ABREVIATIONS

|                 |   |
|-----------------|---|
| ARM             | association pour une extraction minière responsable)                                    |
| ASM             | extraction minière artisanale et à petite échelle                                       |
| BAT             | meilleures techniques disponibles (MTD)   |
| BEP             | meilleures pratiques environnementales (MPE)  |
| CCS             | piégeage et fixation du carbone   |
| CDM             | Mécanisme pour un développement propre  |
| CEE-ONU         | Commission économique des Nations Unies pour l'Europe                                   |
| CEI             | Communauté des Etats indépendants   |
| CFC             | chlorofluorocarbures  |
| CO <sub>2</sub> | dioxyde de carbone  |
| COP             | Conférence des Parties  |
| COP/MOP         | Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties                         |
| CRC             | Comité d'étude des produits chimiques   |
| CVM             | chlorure de vinyle monomère   |
| ESM             | gestion écologiquement rationnelle  |
| FAO             | Organisation pour l'alimentation et l'agriculture                                       |
| FCTC            | Convention-cadre pour la lutte antitabac de l'OMS                                       |
| FEM             | Fonds pour l'environnement mondial  |
| FEM-5           | cinquième reconstitution du FEM   |
| GC              | Conseil d'administration  |
| GEN             | Global Ecolabeling Network (réseau mondial d'éco-étiquetage)                            |
| GHG             | gaz à effet de serre  |
| Hg              | mercure   |
| ICCM            | Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques                         |
| ICMM            | Conseil international des mines et des métaux   |
| IGCG            | cycle combiné de gazéification intégrée du charbon                                      |
| IGO             | organisation intergouvernementale   |
| IMO             | Organisation maritime internationale  |
| INC             | comité international de négociation   |
| ISO             | Organisation internationale de normalisation  |
| IUAPPA          | Union internationale des associations de prévention de la pollution atmosphérique       |
| KPCS            | Système de certification du Processus de Kimberley                                      |
| LRTAP           | Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques              |
| MARPOL          | Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires            |
| MEA             | accord multilatéral sur l'environnement   |
| NAFTA           | Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)  |
| ODA             | aide publique au développement  |
| ODS             | substance appauvrissant la couche d'ozone   |
| OEWG            | Groupe de travail à composition non limitée   |
| OEWG6           | Sixième réunion du Groupe de travail à composition non limitée de la Convention de Bâle |
| OMS             | Organisation mondiale de la santé   |
| ONG             | organisation non gouvernementale  |
| ONUDI           | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel                         |
| OSPAR           | Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est               |
| PFOS            | sulfonate de perfluorooctane  |
| PIC             | consentement préalable en connaissance de cause   |
| PIP             | polluant inorganique persistant   |
| PNUD            | Programme des Nations Unies pour le développement                                       |
| PNUE            | Programme des Nations Unies pour l'Environnement  |
| POP             | polluant organique persistant   |
| POPRC           | Comité d'étude des polluants organiques persistants                                     |
| PrepCom         | comité préparatoire   |
| PRTR            | registres des rejets et transferts de polluants   |
| PTS             | substance toxique persistante   |
| QSP             | Programme de démarrage rapide   |
| SAICM           | Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques                |
| SIDA            | syndrome d'immunodéficience acquise   |
| SMDD            | Sommet mondial pour le développement durable  |
| SP              | Programme stratégique   |

|        |  |
|--------|--|
| UE     | Union européenne   |
| UN     | Nations Unies  |
| UNFCCC | Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques                               |
| USD    | Dollar des Etats-Unis  |
| USEPA  | United States Environment Protection Agency (agence américaine de protection de l'environnement) |

# Analyse des options possibles pour relever les défis de la réduction des risques dus aux rejets de mercure à l'échelon planétaire

## 1. INTRODUCTION

### 1.1. Historique et objectif de l'analyse

1. Dans sa Décision 24/3, partie IV, le Conseil d'administration du PNUE a reconnu « que les efforts actuels pour réduire les risques posés par le mercure ne sont pas suffisants pour relever les défis posés par le mercure à l'échelon planétaire » et conclu, par conséquent, « qu'il importe que de nouvelles mesures à long terme soient prises au niveau international pour réduire les risques posés pour la santé humaine et l'environnement et que de ce fait les options pour des mesures renforcées volontaires et des instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants seront examinées et évaluées en vue de réaliser des progrès pour s'attaquer à ce problème<sup>1</sup> ».

2. La Décision 24/3 IV crée 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 mener cette étude et cette évaluation. Le travail du Groupe à composition non limitée sera guidé par sept priorités énoncées au paragraphe 19 de la Décision :

- « ... a) Réduire les émissions anthropiques de mercure dans l'environnement;
- b) Trouver des solutions écologiquement rationnelles pour la gestion des déchets contenant du mercure et des composés de mercure;
- c) Réduire la demande mondiale de mercure reliée à son utilisation dans les produits et procédés de production;
- d) Réduire l'offre mondiale de mercure, en envisageant notamment de diminuer l'extraction primaire et en prenant en compte une hiérarchie de sources;
- e) Trouver des solutions pour le stockage écologiquement rationnel du mercure;
- f) Envisager ... la remise en état des sites contaminés actuels qui portent atteinte à la santé publique et à l'environnement;
- g) Accroître les connaissances sur des aspects tels que les inventaires, l'exposition des hommes et de l'environnement, la surveillance de l'environnement et les impacts socio-économiques... »

3. Le Groupe à composition non limitée a pour mandat, entre autres, de :

« Examiner, pour chacune des priorités définies au paragraphe 19 [de la Décision 24/3 IV] :

- i) L'éventail des réponses et stratégies disponibles;
- ii) La faisabilité et l'efficacité des approches volontaires et juridiquement contraignantes;
- iii) Les options de mise en œuvre;
- iv) Les coûts et avantages des interventions et stratégies ... »<sup>2</sup>

4. La Décision 24/3 IV prie aussi le service Substances chimiques du PNUE faire office de secrétariat du groupe de travail spécial pour « préparer les rapports analytiques et de synthèse nécessaires pour ses travaux »<sup>3</sup>. La présente analyse apporte des informations à la première réunion au Groupe à composition non limitée pour l'assister dans sa discussion des efforts accrus ou des mesures complémentaires visant à réduire les risques posés par les émissions de mercure.

<sup>1</sup> Conseil d'administration du PNUE, Décision 24/3, *Gestion des produits chimiques*, partie IV, « Mercure » par. 16-17 (2007) [ci-après Décision 24/3 IV].

<sup>2</sup> *Id.* par. 30b).

<sup>3</sup> *Id.* par. 37.

## 1.2. Champ d'application et structure

5. La présente analyse s'intéresse principalement aux options *planétaires* pour des mesures volontaires renforcées et des instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants capables de réduire les risques que le mercure fait peser sur la santé humaine et l'environnement, à l'échelon planétaire. L'analyse examine donc des instruments juridiquement contraignants ou non contraignants, qui sont ou seraient dotés d'un champ d'application mondial, réel ou potentiel, ainsi que les mesures volontaires qui pourraient être renforcées dans la mesure où elles feraient l'objet d'une application, d'une participation, ou d'une coordination mondiale. Plusieurs de ces options, en particulier les options volontaires, sont déjà en cours d'élaboration ou utilisées par un ou plusieurs Etats, ou par d'autres parties prenantes dans un ou plusieurs secteurs économiques ou régions géographiques. L'analyse cite occasionnellement certains de ces exemples pour illustrer ou expliquer comment une option mondiale pourrait fonctionner, mais ne prétend pas présenter la totalité des nombreux instruments et approches que les Gouvernements, les organisations intergouvernementales, les organisations non gouvernementales (ONG) ou le secteur privé pourraient utiliser sur une base individuelle, régionale, ou de partenariat, pour relever les défis du mercure. En outre, elle ne se penche pas sur les situations dans lesquelles des défis régionaux spécifiques relatifs au mercure peuvent être traités au mieux au travers d'accords régionaux.

6. S'agissant des partenariats, l'analyse adhère à la démarche proposée par la Décision 24/3 IV, qui fixe un mécanisme double consistant à i) approfondir le Partenariat mondial pour le mercure (paragraphe 27) et ii) de créer le Groupe spécial à composition non limitée pour examiner et évaluer les options pour les mesures volontaires renforcées et les instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants (paragraphe 28). La Décision 24/3 IV expose donc les engagements concomitants du Conseil d'administration à continuer d'élaborer le Programme du Partenariat et explorer la possibilité de prendre des mesures complémentaires, notamment des mesures juridiquement contraignante, pour traiter le problème mondial du mercure.

7. L'analyse reconnaît qu'au moment de sa préparation, la façon dont les efforts entrepris en application des paragraphes 27 et 28 respectivement pourraient être coordonnés ou intégrés n'était pas évidente. L'analyse suppose que parvenir à une telle intégration sera l'une des tâches des participants dans chaque processus et que, finalement, le Conseil d'administration prendra la parole. Cependant, aucune instruction claire quant à la manière dont cette intégration pourrait s'accomplir n'a encore été donnée. En conséquence, l'analyse ne présage pas des conclusions ou recommandations des partenaires et autres parties prenantes, qui sont en train d'élaborer un cadre global pour le Partenariat mondial pour le mercure.

8. Ainsi qu'il en est discuté à la partie 3.1.3, l'analyse identifie les partenariats public-privé et le Partenariat mondial (du PNUE) pour le mercure comme des composantes majeures d'une démarche stratégique vers les transferts de technologies et l'assistance pour traiter les problèmes posés par le mercure. De plus, l'analyse décrit les partenariats comme des outils de mise en œuvre précieux, pouvant être utilisés dans toute démarche mondiale concernant les problèmes posés par le mercure, notamment les approches volontaire ou juridiquement contraignantes. Le Groupe à composition non limitée souhaitera peut-être envisager comment il pourrait tenir compte des avancées dans l'élaboration du cadre global du Programme du Partenariat et, en fonction de ces avancées, comment il pourrait souhaiter traiter le Programme du Partenariat renforcé comme une option complémentaire, distinctes, pour des mesures volontaires renforcées.

9. Parce que l'analyse a pour objectif de fournir au Groupe à composition non limitée les informations qu'il pourrait trouver utiles au fur et à mesure qu'il élabore les options et les recommandations éventuelles à soumettre au Conseil d'administration, elle s'abstient d'émettre des recommandations quant à la manière dont le Groupe à composition non limitée pourrait agir. De même, l'analyse n'évalue pas la faisabilité ou l'efficacité des options pour les approches volontaires ou juridiquement contraignantes qu'elle a identifiées à la partie 3, et laisse au contraire cette tâche à la discrétion du Groupe à composition non limitée. Elle ne comporte pas d'estimation des coûts et avantages des réponses et des stratégies.

10. L'analyse s'efforce d'utiliser des mots et des expressions de façon cohérente avec la manière dont les mots et expressions similaires sont utilisés dans la décision 24/3 IV :

Les « priorités mondiales pour le mercure » sont les sept priorités énumérées au paragraphe 19 de la Décision.

Les « options de mise en œuvre » sont les différentes approches pour les mesures volontaires renforcées ou instrument juridiquement contraignants, à l'échelle mondiale identifiés à la partie 3 de la présente analyse, et qui peuvent servir à réaliser certaines priorités mondiales pour le mercure, ou leur totalité.

Les « objectifs stratégiques » sont les objectifs qui, s'ils sont réalisés, contribueraient à traiter largement une priorité mondiale pour le mercure grâce à une source, un secteur économique ou une activité notoires.

Les « mesures correctives disponibles » sont les activités ou actions existantes spécifiques, par lesquelles les Gouvernements ou d'autres parties prenantes pourraient intervenir pour réaliser un ou plusieurs objectifs stratégiques, volontairement ou pour satisfaire à une obligation juridiquement contraignante.

11. L'analyse se présente en quatre parties :

Partie 1 (cette partie) est l'Introduction.

La partie 2 identifie et discute les considérations liées à la faisabilité et à l'efficacité des démarches internationales volontaires et celles qui sont juridiquement contraignantes. Elle commence par une discussion générale sur certaines des considérations touchant à l'utilisation d'instruments volontaires ou juridiquement contraignants pour traiter des questions mondiales telles que celle du mercure. Elle identifie ensuite les critères que le Groupe à composition non limitée pourrait utiliser dans son examen de la faisabilité et de l'efficacité potentielles des options visant à entreprendre l'action internationale à long terme sur le mercure.

La partie 3, qui est le centre de l'analyse, identifie les options de mise en œuvre pour des mesures volontaires renforcées et des instruments juridiques internationaux nouveaux ou existants qui pourraient être appliqués au bénéfice de l'action internationale à long terme sur le mercure. Elle procède en quatre sections distinctes : 1) Options pour des mesures volontaires renforcées; 2) Options pour des approches au titre des dispositions actuelles des instruments juridiques internationaux existants; 3) Options d'amendement des instruments juridiques internationaux existants; 4) Options pour de nouveaux instruments juridiques internationaux. Pour chaque option identifiée, la partie concernée : décrit l'option et comment elle pourrait fonctionner, en donnant notamment des renseignements d'ordre général pertinents; identifie les priorités mondiales pour le mercure sur lesquelles l'option pourrait se pencher; discute certaines des considérations sur les ressources susceptibles d'être pertinentes dans une évaluation de la faisabilité et de l'efficacité de l'option; récapitule certaines des procédures qui pourraient être nécessaires pour adopter l'option ou la mettre en œuvre.

La partie 4 identifie les réponses et stratégies disponibles pour réaliser les sept priorités mondiales pour le mercure définies au paragraphe 19 de la Décision 24/3 IV. Ces informations sont présentées en sept tableaux (un pour chaque priorité), qui contiennent chacun deux objectifs stratégiques ou plus, liés à la réalisation de la priorité concernée, et les réponses qui pourraient contribuer à réaliser chaque objectif stratégique.

12. L'analyse s'achève par une section de Références, qui énumère les institutions et les documents qu'elle a cités, notamment, le cas échéant, leurs adresses Internet.

## **2. FAISABILITE ET EFFICACITE DES APPROCHES VOLONTAIRES OU JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANTES**

13. Cette partie identifie et discute les réflexions liées à la faisabilité et à l'efficacité des démarches internationales volontaires et de celles qui sont juridiquement contraignantes. Elle commence par une discussion générale sur certaines réflexions touchant à l'utilisation d'instruments volontaires ou juridiquement contraignants, pour aborder des questions mondiales telles que celle du mercure. Elle identifie ensuite les critères qui pourraient être appliqués à un examen de la faisabilité et de l'efficacité potentielles des options de la partie 3.

14. Avant d'ouvrir la discussion générale, il convient de faire quelques remarques préliminaires. Tout d'abord, les approches volontaires peuvent prendre des formes diverses. Dans cette partie de l'analyse, la discussion relative aux approches volontaires se concentre principalement sur les engagements politiques multilatéraux tels que les engagements politiques de haut niveau, juridiquement non contraignants, pris par les Etats. Cependant, les approches volontaires peuvent aussi comprendre la coopération bilatérale ou multilatérale par les Etats sans engagement d'accompagnement politique, comme les directives du PNUE pour la procédure volontaire de

consentement préalable en connaissance de cause (PIC)<sup>4</sup>. Elles peuvent comporter des actions unilatérales des Etats comme, aux Etats-Unis, l'interdiction de l'utilisation des chlorofluorocarbures (CFC) dans les bombes aérosols, qui a réduit de quelque 25 % les émissions mondiales de CFC en 1977<sup>5</sup>. Les partenariats public-privé, auxquels il peut être fait appel dans le cadre des approches volontaires ou pour aider à mettre en œuvre des démarches juridiquement contraignantes, peuvent ouvrir la porte à la participation d'acteurs non gouvernementaux. Dans le domaine de la gestion internationale des produits chimiques, des mécanismes multipartites ont conduit des Etats à inviter des représentants de la société civile, notamment du secteur privé, à se joindre à eux dans la prise d'engagements<sup>6</sup>.

15. Deuxièmement, des approches volontaires ou juridiquement contraignantes peuvent être adoptées ou mises en œuvre en binôme ou dans des combinaisons de participants multiples. Par exemple, nombre des options identifiées à la partie 3 de la présente analyse s'intéresseraient, si elles étaient mises en œuvre, à différentes priorités mondiales pour le mercure, différents aspects des mêmes priorités, ou aux mêmes priorités mais à des degrés différents de profondeur. Alors que la présente analyse suppose que les approches en binôme ou en combinaison vis-à-vis des problèmes posés par le mercure sont possibles, elle n'explore pas les circonstances particulières dans lesquelles elles pourraient être souhaitables, ni ne tente d'identifier la totalité de leurs nombreuses permutations envisageables<sup>7</sup>.

16. Un troisième point, connexe, souligne que le Groupe spécial à composition non limitée pourrait souhaiter se pencher sur les liens avec l'*ampleur* ou le *champ d'application* de la couverture : à savoir s'il serait plus efficace de traiter les défis posés par le mercure à l'échelon planétaire dans le cadre d'un instrument exhaustif et global; d'un certain nombre d'interventions plus étroites et discrètes; ou d'un instrument complet qui pourrait être complété par d'autres efforts de moindre taille (cet aspect des choses pouvant aussi avoir l'intérêt de se fonder sur des instruments régionaux — voir discussion en partie 3, paragraphe 129). Comme on le verra en partie 3, l'*ampleur* ou le *champ d'application* d'une option n'est pas nécessairement déterminée par le fait qu'elle est volontaire ou juridiquement contraignante, bien qu'il puisse être parfois plus simple de parvenir à un large champ d'application dans un instrument volontaire. Par contraste, la *profondeur* ou l'*ambition* des engagements correspondant à une option peuvent être influencés plus directement par leur nature juridique.

17. Enfin, des Etats ou acteurs privés peuvent adopter des comportements stratégiques anticipant l'entrée en vigueur des engagements relatifs à un instrument juridiquement contraignant. Par exemple, ce type de comportement a été signalé à propos du Protocole de Montréal, lorsque certaines Parties ont augmenté leur production et leurs stocks de substances appauvrissant la couche d'ozone en prévision de l'arrêt attendu de la production de ces substances<sup>8</sup>. Ce type de comportement a été possible, dans une large mesure, parce que le Protocole de Montréal restreint la production et la consommation de ces substances appauvrissant la couche d'ozone (définies comme la production plus les importations moins les exportations), mais n'en interdit pas strictement l'utilisation<sup>9</sup>. Dans le cas du mercure, des Etats ou d'autres acteurs pourraient de même s'engager dans des comportements stratégiques, tels que le stockage du mercure en prévision d'une interdiction des importations et des exportations, ce qui augmenterait les réserves ou consommations mondiales de mercure et pourrait, potentiellement, saper

<sup>4</sup> Conseil d'administration du PNUE, *Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international*, Décision 15/30 (1989). La procédure volontaire PIC de consentement préalable en connaissance de cause a finalement été remplacée par la Convention de Rotterdam, juridiquement contraignante. Voir Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, 10 sept. 1998.

<sup>5</sup> Voir William R. Moomaw, *L'ère environnementale – Des deux côtés de l'Atlantique*, Bulletin International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, No. 3/01 (Bonn, R.F.A. 2001).

<sup>6</sup> Voir, par exemple, Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, Déclaration de Dubaï sur la Gestion internationale des produits chimiques (2006).

<sup>7</sup> Pour une analyse en profondeur de l'utilisation des « instruments mixtes » pour traiter les problèmes environnementaux, notamment le mercure, au niveau national dans les pays de l'OCDE, voir Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Instruments mixtes pour la politique environnementale* (2007).

<sup>8</sup> Voir, par exemple, Tseming Yang, *L'application des traités internationaux vue comme un bien public : Le rôle des sanctions dissuasives institutionnalisées dans les accords internationaux sur l'environnement*, 27 MICH. J. INT'L L. 1131, 1145 (2006) (citant le *Rapport du comité d'application de la procédure applicable en cas de non-respect du protocole de Montréal sur les travaux de sa vingt-septième réunion*, par. 15, UNEP/OzL.Pro/ImpCom/27/4 (13 oct. 2001).

<sup>9</sup> Voir Protocole de Montréal, art. 1.5, 1.6, 2.



les objectifs de l'instrument. Triompher de ce type de comportement serait possible avec des mesures de contrôle minutieusement définies relativement à l'utilisation des produits et des procédés. Des négociations transparentes, un suivi efficace, et la disponibilité de données indépendamment vérifiables peuvent aussi contribuer à dissuader ces comportements stratégiques. Si un instrument mondial juridiquement contraignant sur le mercure était adopté, son entrée en vigueur n'interviendrait vraisemblablement pas avant 2012. Le Groupe à composition non limitée pourrait souhaiter se pencher sur les éventuelles mesures provisoires qui pourraient être nécessaires pour décourager les comportements stratégiques dans le cas envisagé.

## 2.1. Considérations générales

18. Le choix de traiter un problème environnemental international spécifique par une démarche volontaire ou juridiquement contraignante peut venir de nombreuses considérations. Les Etats peuvent parfois préférer les démarches volontaires parce qu'ils ne sont pas disposés à limiter leurs options par des engagements juridiquement contraignants. Par exemple, un ou plusieurs des grands Etats du monde peuvent se défier d'un accord contraignant en raison de priorités internes ou internationales concurrentes, ou parce qu'ils ont une aversion générale envers le recours au droit international pour mettre à la discussion ce problème particulier. Cette situation est apparue avec l'engagement juridiquement non contraignant de l'Agenda Habitat 1996 visant à éliminer le plomb de l'essence<sup>10</sup> : pour certains Etats, les inquiétudes relatives à l'impact sur leur industrie d'extraction du minerai de plomb ou leurs raffineries ont pesé davantage que leur volonté de soutenir un accord juridiquement contraignant, même si les graves effets du plomb sur la santé humaine étaient bien connus et si des solutions de remplacement économiquement rentable étaient disponibles.

19. Les engagements politiques volontaires peuvent élargir le champ de l'expérimentation, de l'adaptation et de la souplesse, parce qu'ils sont plus faciles à modifier que les engagements juridiquement contraignants imposant, par nature, une procédure d'amendement formelle qui peut entraîner une période d'attente. Ceci étant, toutes sortes de démarches ont été utilisées dans les accords internationaux juridiquement contraignants pour apporter de la souplesse à la lumière des connaissances scientifiques changeantes ou d'autres facteurs. Parmi ces approches il faut citer : la création d'organes scientifiques et techniques pouvant élaborer des directives ou des recommandations sur toutes sortes de sujets, généralement plus vite et plus efficacement que la Conférence des Parties lorsqu'elle agit seule; l'inventaire des substances contrôlées ou leurs plans d'élimination, dans une annexe qui peut être plus facile à modifier que le corps du traité (par exemple, le Protocole de Montréal<sup>11</sup> et la Convention de Stockholm<sup>12</sup>); des prises de décisions importantes qui ne nécessitent pas toujours un consensus, comme les procédures d'ajustement des annexes du Protocole de Montréal<sup>13</sup>.

20. Certains Etats peuvent être méfiants quant au fait de conclure des obligations juridiquement contraignantes si la gravité des risques posés ou les coûts du respect de ces obligations sont incertains. Ou bien ils peuvent faire des choix stratégiques en mettant en balance l'ambition d'un engagement et la mesure dans laquelle il peut être appliqué. Ainsi, la nécessité de parvenir à un accord sur une solution juridiquement contraignante peut parfois faire obstacle à un mécanisme fort de mise en vigueur, en particulier si les négociateurs travaillent avec l'obligation de parvenir à des consensus dans leurs prises de décision. Plus généralement, les accords internationaux sur l'environnement se caractérisent par l'absence de mécanismes forts de mise en vigueur que l'on peut trouver, par exemple, dans les accords sur le commerce et les investissements<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Programme des Nations Unies sur les Etablissements humains, *Programme pour l'habitat : buts et principes, engagements et plan d'action mondial*, par. 43 bb) (1996).

<sup>11</sup> Protocole de Montréal sur les substances appauvrissant la couche d'ozone, 16 sept. 1987, tel qu'amendé.

<sup>12</sup> Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP), 23 mai 2001.

<sup>13</sup> Si le consensus s'avère impossible, la Réunion des Parties au Protocole peut ajuster les annexes sous réserve d'une double majorité des deux tiers des pays en développement (« Parties visées à l'Annexe 5 ») et des pays développés (« non visés à l'Annexe 5 »). Voir Protocole de Montréal, art. 2.9.

<sup>14</sup> Il est possible bien sûr de soutenir qu'il en va ainsi parce que les Etats traitent le commerce et l'investissement plus sérieusement qu'ils ne se préoccupent de l'environnement et de la santé, mais une raison plus concrète est peut être que les mécanismes de mise en vigueur des accords commerciaux ont généralement pour objet de résoudre des litiges spécifiques entre deux ou plusieurs Etats. Ils sont donc analogues à un procès en justice dans lequel une entité allègue avoir subi (ou subir) directement des dommages du fait des actions d'une autre. Par contre, les accords multilatéraux sur l'environnement ayant généralement pour but de régler des problèmes mondiaux par l'action collective, leurs mécanismes de non-respect ont souvent pour objectif de déterminer les actes ou omissions d'une Partie (par exemple la non élaboration de rapports ou la non réduction des

### 2.1.1. Mise en œuvre et respect

21. La question de savoir si les engagements d'un accord peuvent être mis en vigueur est liée, tout en étant distincte, à la question plus fondamentale de savoir si un accord juridiquement contraignant a plus de chances d'être respecté ou effectivement mis en œuvre qu'un accord politique volontaire. Plusieurs facteurs tendent à augmenter la probabilité que les engagements juridiquement contraignants seront mieux mis en œuvre et respectés que les engagements volontaires.

22. Lorsque la communauté internationale s'accorde autour d'un instrument juridiquement contraignant porteur d'engagements significatifs, elle déclare sans équivoque qu'elle considère le problème en question comme grave et les engagements comme crédibles. Un engagement politique volontaire véhicule moins clairement ces messages. La Charte de Nations Unies, par exemple, enverrait un signal différent si elle était un engagement politique volontaire. Ce message de gravité conduit à une plus grande probabilité de mise en œuvre et de respect, parce que les acteurs concernés—par exemple les Etats pris à titre individuel, les organisations intergouvernementales, la société civile et le secteur privé—verront vraisemblablement l'engagement comme plus crédible et digne d'être honoré.

23. Les accords internationaux sur l'environnement se caractérisent par leur absence de mécanisme fort de mise en vigueur. En conséquence, la publicité faite, aux plans national et international, du non-respect par un Etat de ses engagements peut être un moyen important de mise en œuvre et de respect. L'impact d'une allégation selon laquelle un Etat a violé une obligation juridiquement contraignante—et a de ce fait agi de façon illicite—sera probablement supérieur à celui d'une allégation par ailleurs identique selon laquelle l'Etat a manqué à un engagement politique volontaire, parce que « la légalisation est l'une des principales méthodes permettant aux Etats d'accroître la crédibilité de leurs engagements »<sup>15</sup>. Cependant, lorsqu'une question occupe une place politique importante dans un pays et que les violations sont faciles à détecter, la pression politique et publique intérieure en faveur du respect peut être efficace, même sans la formalité et la force supplémentaires d'une obligation internationale juridiquement contraignante.

24. Du fait que les engagements internationaux juridiquement contraignants sont considérés comme des « lois », leur mise en œuvre par les Etats peut être moins variable dans le temps que celle des engagements politiques volontaires. Lorsque les gouvernements ou les dirigeants changent, les politiques nationales changent couramment aussi. Il peut être simple, en de telles circonstances, de réviser une politique nationale concernant la mise en œuvre d'un engagement politique volontaire ou son adoption. Il n'est pas nécessaire pour cela de renoncer à l'accord ou le réviser publiquement, on peut au contraire se contenter de l'ignorer. *A contrario*, les obligations internationales au titre d'un instrument juridiquement contraignant ne cessent pas avec un changement de gouvernement. Elles sont plus difficiles à modifier et l'on ne peut s'en retirer facilement, et le non-respect par un nouveau gouvernement peut venir à la connaissance du public, en particulier lorsqu'un accord contient des exigences obligatoires de rapports.

25. Le mécanisme interne de ratification et d'adoption formelle des textes législatifs de mise en vigueur pour un instrument international juridiquement contraignant peut augmenter la probabilité qu'un Etat le mettra en œuvre et le respectera. Selon les pays, le processus de négociation et de conclusion d'engagements juridiquement contraignants impliquera probablement davantage la totalité des instances gouvernementales concernées et pertinentes du gouvernement qu'on ne le verrait avec le processus consistant à prendre un engagement politique volontaire, en raison des conséquences juridiques plus graves de la conclusion d'un instrument contraignant. Cette implication et cette sensibilité plus importantes peuvent augmenter la probabilité que ces instances gouvernementales prendront leurs responsabilités avec plus d'efficacité dans la mise en œuvre de l'accord.

26. Pareillement, au niveau international, la plus grande visibilité et les enjeux plus importants d'un instrument juridiquement contraignant peuvent accroître la probabilité que tous les pays, organisations intergouvernementales et organisations de la société civile concernés, ainsi que le secteur privé participeront à l'élaboration de cet instrument ou en seront les observateurs. Cette plus grande participation pendant les négociations peut durer au delà de la période après laquelle l'instrument a été adopté, ce qui mène tous les acteurs concernés à une plus grande volonté de défendre et respecter l'instrument et, en définitive, à une mise en œuvre et un respect plus efficaces. Cette dynamique

---

émissions) susceptibles de nuire à l'efficacité globale de l'instrument tout en n'étant pas forcément la cause directe des dommages infligés à une autre Partie, et d'y répondre.

<sup>15</sup> Kenneth W. Abbott et Duncan Snidal, *Droit « strict » et droit « doux » en gouvernance internationale*, 54 *International Organization* 421, 426 (2000).

explique aussi en partie l'intérêt des processus multipartites et participatifs dans l'élaboration des instruments mondiaux juridiquement non contraignants.

27. Les instruments juridiquement contraignants sont aussi plus susceptibles de créer et pérenniser le soutien institutionnel international, par nature indispensable pour traiter les problèmes environnementaux au niveau international. Ces institutions sont les suivantes : une Conférence des Parties au sein de laquelle les Etats participants peuvent superviser la mise en œuvre de l'accord, examiner et évaluer son efficacité, et adopter des politiques et des mesures complémentaires pour avancer encore dans la poursuite de ses objectifs; un secrétariat pour administrer le traité, notamment en s'acquittant de fonctions telles que l'organisation de réunions, la facilitation des communications entre les Parties et les observateurs, et la compilation de rapports; un plusieurs organes subsidiaires, comme un organe scientifique pour mener des recherches sur des questions scientifiques pertinentes; le respect des procédures et des mécanismes pour suivre et faciliter le respect par toutes les Parties; et un mécanisme de financement pour aider les pays en développement dans la mise en œuvre de leurs engagements. La plupart des accords multilatéraux juridiquement contraignants sur l'environnement prévoient ces institutions et mécanismes de soutien à des degrés divers ou sont en train de les élaborer (par exemple le Protocole de Montréal; les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm; et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et son Protocole de Kyoto). Certains instruments volontaires internationaux peuvent avoir des institutions et mécanismes de soutien analogues, mais à un moindre degré cependant. Par exemple, la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques se réunira moins souvent que les Conférences des Parties ne le font généralement; son secrétariat est plus réduit; la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques ne prévoit actuellement aucune activité intersessions, ni rapport par les Gouvernements, ni suivi; et le Fonds d'affectation spéciale du Programme de démarrage rapide volontaire de l'Approche stratégique est prévu pour accepter des contributions pendant cinq ans seulement à compter de la date de sa création.

## 2.1.2. Coûts

28. Cette section discute de certaines considérations générales liées aux coûts de la négociation et de la mise en œuvre des accords multilatéraux. Un autre point important, complémentaire n'est pas développé (mais est absolument crucial dans le cas du mercure) : celui des coûts, présents et à venir de l'*inaction*, pour la santé humaine, le bien-être public et l'environnement.

### 2.1.2.1. Négociations

29. Les coûts de la négociation et de la mise au point finale d'un accord multilatéral seront fonction de la complexité des questions et de la mesure dans laquelle les négociations appellent à la participation de tous les acteurs (par exemple, en traduisant les documents et les sessions dans toutes les langues des Nations Unies et en aidant aux frais de voyage des participants des pays en développement ou autres parties prenantes). D'une manière générale, moins de temps et moins de ressources seront nécessaires pour négocier un accord où existe un niveau élevé de certitude quant à la source, la nature, la gravité du risque, la nécessité d'une action internationale, et qu'il ne contient pas de mécanisme de mise en œuvre nouveau ou compliqué. La négociation de la Convention de Rotterdam a coûté environ 3,2 millions de dollars (1996-1998)<sup>16</sup>, le coût de négociation de la Convention de Stockholm a été légèrement inférieur à 6 millions de dollars (1998-2001)<sup>17</sup>, et celui de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, juridiquement non

<sup>16</sup> Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant propre à assurer l'application de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, sixième session, *Activités du secrétariat au cours de la période transitoire et examen de la situation en ce qui concerne les fonds extrabudgétaires*, 12, UNEP/FAO/PIC/INC.6/3 (1999). Ce chiffre couvrait cinq comités de négociation intergouvernementaux et une Conférence des plénipotentiaires, notamment les services à la conférence, les voyages des participants et les coûts principaux de secrétariat pendant la période des négociations. Noter que la négociation de la Convention a fait suite à une longue période de fonctionnement de la Procédure volontaire de consentement préalable en connaissance de cause, expérience qui a facilité le processus de négociation.

<sup>17</sup> Voir Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant aux fins de l'application de mesures internationales à certains polluants organiques persistants, sixième session, *Activités du secrétariat et examen de la situation concernant les fonds extrabudgétaires*, par. 12, UNEP/POPS/INC.6/3 (juin 2002). Les négociations de Stockholm ont nécessité huit grandes réunions intergouvernementales. Le coût de 6 millions de dollars n'englobait pas le personnel, les locaux, les équipements, les communications et autres coûts assumés par le PNUE.

contraignante, a été estimé à environ 6,5 millions (2003-2006)<sup>18</sup>. Ces chiffres ne comportent pas les coûts supportés par les Etats hôtes ou par des Etats à titre individuel pour participer aux négociations, mais incluent toutefois le soutien à la participation des pays en développement et de quelques autres parties prenantes. Ils ne tiennent pas compte non plus de l'inflation ni des fluctuations du cours du dollar. Les coûts à engager pour les réunions ont considérablement changé depuis 2001 en ce qui concerne, tout particulièrement, ceux destinés à la sécurité pour les réunions.

#### 2.1.2.2. Mise en œuvre

30. Les coûts des actions de mise en œuvre ont toute chance d'être modifiés selon que l'on choisit entre les approches volontaires ou juridiquement contraignantes. Du fait que les attentes globales de mise en œuvre et de respect peuvent être plus modestes dans les démarches volontaires, les coûts de mise en œuvre pour les pays pris à titre individuel peuvent aussi être moindres—de façon importante dans certains cas. Les Gouvernements peuvent avoir le sentiment de disposer de davantage de souplesse dans le cadre des approches volontaires pour décider si, et quand, il leur paraît souhaitable d'assumer les coûts de mise en œuvre d'une disposition particulière de l'accord (ou l'entièreté de l'accord).

31. En instaurant des mesures de contrôle obligatoires applicables à toutes les Parties (ou à toutes les Parties à l'intérieur d'une catégorie donnée de pays), les approches juridiquement contraignantes peuvent éventuellement mener à un « terrain de jeu uniforme » dans lequel des secteurs économiques spécifiques sont soumis à des contrôles similaires, où qu'ils soient situés. Un tel terrain de jeu uniforme peut décourager les « spéculations », stimuler l'innovation et encourager une transition mondiale plus rapide vers des procédés et des techniques de remplacement. Les approches juridiquement contraignantes qui comportent des restrictions au commerce international s'appliquant de la même manière aux Parties et au non Parties peuvent être particulièrement efficaces à cet égard.

32. Les accords multilatéraux sur l'environnement les plus réussis sont ceux qui contiennent des dispositions en vue de mécanismes de financement obligatoires. Par exemple, le Protocole de Montréal est souvent décrit comme l'un des accords multilatéraux sur l'environnement les plus efficaces, pour partie en raison de son Fonds multilatéral obligatoire<sup>19</sup>. En l'absence de tels mécanismes, et sans assurance qu'ils seront intégralement financés, nombre de pays en développement risquent d'être réticents à soutenir des mandats ambitieux et vérifiables à l'intérieur d'un accord qui ne se soucierait pas du fait qu'un manque de ressources pourrait les mettre en difficulté pour respecter ces mandats, ou les en empêcher. Ainsi, l'efficacité d'un accord—qu'il soit volontaire ou juridiquement contraignant—peut être étroitement liée à la disponibilité de l'assistance financière et technique destinée à aider à sa mise en œuvre. Les contributions financières volontaires seront probablement moins généreuses et moins fiables. Les mécanismes de financement obligatoires n'existent que dans les instruments juridiquement contraignants<sup>20</sup>. Ils peuvent entraîner des coûts importants pour les Etats donateurs, mais peuvent être déterminants quant à la possibilité d'une approche juridiquement contraignante, ambitieuse à l'échelon planétaire.

<sup>18</sup> Communication par courriel avec le secrétariat de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, 7 août 2007. Les négociations de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques ont nécessité trois réunions du Comité préparatoire multipartite, diverses réunions régionales, et une Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques.

<sup>19</sup> Voir, par exemple, Jimin Zhao, *Le Fonds multilatéral et le respect par la Chine du Protocole de Montréal*, 11 *Journal of Environment & Development* 331 (2002); Duncan Brack, *Suivi du Protocole de Montréal*, in *Verification Yearbook* 209, 209 (2003).

<sup>20</sup> Bien entendu, tous les accords multilatéraux juridiquement contraignants sur l'environnement ne comportent pas de mécanisme de financement obligatoire—les conventions de Bâle et de Rotterdam n'en ont pas, et toutes deux ont connu des années de débats entre les Parties sur la question. La plupart des instruments volontaires ne disposent pas de mécanisme de financement, mais certains, comme l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, possèdent des fonds extrabudgétaires qui sont soutenus par des contributions volontaires. En dépit du fait que certains pays contribuent généreusement à ces fonds, ceux-ci tendent à ne disposer que de bien moins de ressources qu'il ne leur en faudrait pour satisfaire aux exigences et aider à remplir les objectifs de l'accord.

33. Les coûts du soutien aux institutions créées par des traités dépendent de l'ampleur des services administratifs que l'accord nécessite. Les budgets 2006 pour les secrétariats de quelques accords juridiquement contraignants sont indiqués dans le tableau ci-dessous. Par comparaison, le budget annuel du secrétariat de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques—un accord volontaire dont le secrétariat dispose actuellement de quatre employés à temps plein—est de 1,2 million de dollars<sup>21</sup>.

| Secrétariat | Personnel | Lieu        | Budget 2006 (USD) <sup>22</sup> |
|-------------|-----------|-------------|---------------------------------|
| Climat      | 129.5     | Bonn        | 33 554 365                      |
| Ozone       | 11        | Nairobi     | 3 323 532                       |
| Bâle        | 20        | Genève      | 4 121 940                       |
| Rotterdam   | 18.8      | Genève/Rome | 3 710 224                       |
| Stockholm   | 17.75     | Genève      | 5 275 636                       |

## 2.2. Critères pour l'évaluation des approches internationales

34. Cette section identifie certains des critères que le Groupe spécial à composition non limitée pourrait souhaiter utiliser pour évaluer la faisabilité et l'efficacité potentielles des approches volontaires ou juridiquement contraignantes discutées à la partie 3. Le juste milieu entre faisabilité et efficacité peut paraître insaisissable. Le moyen le plus simple (c'est-à-dire, le plus faisable) de parvenir à un consensus entre divers points de vue sera, fréquemment, de trouver le plus petit dénominateur commun, qui peut déboucher sur un accord inefficace quant à la résolution du problème. Parvenir à une large participation des Etats peut devenir d'autant plus difficile que les accords deviennent plus ambitieux, clairs et transparents.

### 2.2.1. Critères de faisabilité

35. La faisabilité des démarches internationales est fondamentalement déterminée par des considérations politiques qui reflètent les dynamiques politiques nationales, régionales et internationales. Ces considérations politiques peuvent être façonnées par plusieurs facteurs :

36. **Etat des connaissances.** L'état des connaissances sur une menace influe directement sur les besoins d'action perçus. Il rassemble la connaissance des scientifiques, des représentants du gouvernement, des médias, et du public. Les secteurs importants de connaissance sont, entre autres, la nature de la menace, son immédiateté (c'est-à-dire, si elle intervient dans le présent, à courte échéance ou dans le futur), l'irréversibilité et la gravité des dommages éventuels, la répartition potentielle des nuisances entre différentes zones géographiques et secteurs de la société. Les Gouvernements peuvent chercher à éviter de se lier les mains avec des obligations internationales lorsqu'ils sont en présence d'une incertitude significative quant à la gravité ou à la nature du problème à aborder, ou s'agissant des coûts économiques ou politiques encourus s'ils s'acquittaient de ces obligations<sup>23</sup>. Il convient de

<sup>21</sup> Voir Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, Résolution. I/1, Tableau 2, 6 (2006). Noter que le montant des sommes que les Gouvernements affectent en réalité au soutien d'un secrétariat peut être notablement inférieur à celui d'un montant budgétisé, en particulier lorsque les contributions sont volontaires et non versées en réponse à une évaluation indicative.

<sup>22</sup> Ces chiffres reflètent le « cœur » des budgets 2006 des secrétariats, à savoir le personnel employé, les sous-traitants, les équipements et les locaux, les services de conférence et de réunion et les frais généraux; ils ne prennent pas en compte les coûts de la participation des pays en développement aux réunions, tandis que le budget Climat, quant à lui, n'inclut pas les « activités complémentaires » pour la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et son Protocole de Kyoto, entreprises par le secrétariat et soutenues par des contributions volontaires, qui ont atteint 14 059 697 dollars du budget total. Sources : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Décision 12/CP.11, *Budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007*, 23, FCCC/CP/2005/Add.1 (2006); Protocole de Montréal, Décision XVII/42 : *Questions financières : Rapports financiers et budgets*, Annexe IV, 87, UNEP/OzL.Conv.7/7-UNEP/OzL.Pro./17/11 (2005); Convention de Bâle, Décision VII/41 : *Questions financières*, Annexe I, 79, UNEP/CHW.7/33 (2004); Convention de Rotterdam, Décision RC-2/7 : *Amendement des dispositions financières et budgétaire pour l'exercice biennal 2005-2006*, Tableau 1, 32, UNEP/FAO/RC/COP.2/19 (2005); Convention de Stockholm, Décision SC-1/4 : *Financement et budget pour l'exercice biennal 2006-2007*, Tableau 1, 33, UNEP/POPS/COP.1/31 (2005).

<sup>23</sup> Voir Kal Raustiala, *Le fond et la forme dans les accords internationaux*, 99 *American Journal of international Law* 581, 592 (2005).

noter que l'état des connaissances relatif aux risques posés par le mercure est assez élevé, ainsi que le montrent plusieurs décisions du Conseil d'administration sur le mercure, des rapports et évaluations du PNUE, des réglementations et conseils de santé dans divers pays, et de nombreuses études scientifiques et sur la santé entreprises par les Gouvernements, les universités, le secteur privé, et d'autres parties prenantes.

37. **Nécessité d'une action mondiale.** Le fait qu'un besoin d'action mondiale est perçu dépend de la mesure dans laquelle un pays, pris à titre individuel, peut agir unilatéralement pour se protéger efficacement d'une nuisance; du fait que cette nuisance provient ou non de mouvements transfrontières de polluants; que les efforts d'un pays pour la réduire sont éventuellement sapés par l'inaction d'un autre; et que les dommages (notamment les impacts socio-économiques) subis par un pays à titre individuel peuvent avoir des « effets de débordement » pouvant faire courir à d'autres pays de nouveaux risques environnementsaux, économiques, politiques, ou autres. Les aspirations des parties prenantes influentes, lorsqu'elles ont des convictions profondes exprimées avec vigueur, peuvent influencer les besoins perçus d'action et, ensuite, la volonté des Etats à passer des accords sur des cibles, des calendriers et autres engagements ambitieux.

38. **Coûts.** Les coûts d'une approche ou d'un accord international peuvent inclure les coûts de son élaboration; les coûts de la création et du fonctionnement de toutes les institutions créées de ce fait; les coûts relatifs à l'engagement dans des activités qui leur sont liées (par exemple, la ratification, la participation aux Conférences des Parties ou autres réunions); et les coûts de la mise en œuvre nationale, au-delà de toutes les actions internes déjà entreprises. La mise en œuvre au plan national représente généralement, de loin, le coût le plus important, et peut être supportée par différentes parties prenantes au fil du temps (par exemple, initialement, les coûts de l'élaboration des textes juridiques et réglementaires seront supportés par les Gouvernements tandis que, par la suite, ces derniers endosseront les coûts de la mise en vigueur, le secteur privé pouvant, lui, supporter les coûts du respect des engagements). Les Gouvernements pourront aussi envisager un autre facteur lié aux coûts supplémentaire, celui des *économies* ou des coûts réduits dont ils pourraient faire l'expérience de par la mise en œuvre d'actions mondiales renforcées. Ceci peut intervenir dans des domaines tels que les soins de santé et la remise en état des sites, mais ils peuvent aussi tirer profit d'une productivité et d'une longévité accrue de la main d'œuvre, etc. Pour les pays développés, les coûts anticipés peuvent aussi inclure ceux destinés à soutenir un mécanisme de financement ou d'autres formes d'assistance aux pays en développement.

39. **Disponibilité des technologies.** Ce critère est étroitement lié aux coûts, car les coûts attendus de la mise en œuvre au plan interne dépendront pour une grande partie de l'existence, de la disponibilité et du prix des produits et des procédés de remplacement moins polluants. La nécessité de fournir aux pays en développement un accès à ces technologies et une formation pour leur usage est aussi à prendre en compte, sans oublier les impératifs liés aux licences. Les approches juridiquement contraignantes, en particulier, peuvent avoir un important effet *obligeant au développement de nouvelles technologies* qui permet aux secteurs réglementés de respecter les impératifs de réduction et d'atténuation des émissions en dépensant nettement moins que ce qui avaient été initialement estimés.

40. **Faisabilité légale.** Ce critère a trait à la question de savoir s'il existe des empêchements juridique à une approche internationale donnée, que ce soit en droit international ou dans le droit interne des pays participants.

### 2.2.2. Critères d'efficacité

41. L'efficacité d'un régime international se mesure à l'aune de ses réussites dans la réalisation de ses objectifs. L'objectif formulé dans la Décision 24/3 IV est de réduire les risques pour la santé humaine et l'environnement du fait de la pollution par le mercure. D'une manière générale, les accords les plus efficaces résulteront d'un degré élevé de respect d'engagements environnementaux ambitieux. Nombre des critères énumérés ci-dessous sont étroitement imbriqués.

42. **Ambition des engagements.** L'élément primordial qui contribue le plus à l'efficacité d'un accord est peut-être sa *profondeur*, ou « la mesure dans laquelle il demande aux Etats de s'écarter de ce qu'ils auraient fait en son absence »<sup>24</sup>. Un accord doté d'objectifs sans ambition ou d'engagements faibles risque de ne pas faire face aux défis qu'il prétend relever, même si tous les pays respectent dans leur intégralité les engagements qu'ils ont pris à ce titre.

<sup>24</sup> George W. Downs et al., Les bonnes nouvelles en matière de respect sont-elles bonnes en matière de coopération?, 50 International Organization 379, 383 (1996).

43. **Champ d'application.** Ce critère, étroitement lié à l'ambition ou à la profondeur, se rattache à l'ampleur des engagements; c'est-à-dire, au fait qu'ils tentent de traiter quelques-unes, de nombreuses ou la totalité des causes d'un problème. Comme il a été remarqué aux paragraphes 15 et 16, un défi mondial tel que celui du mercure peut être abordé par un instrument complet, global, doté d'un large champ. Il peut l'être aussi par une combinaison de différents instruments ou approches dotés de champs d'application plus étroits. Les difficultés de la coordination augmenteront généralement avec le nombre des instruments ou des approches.
44. **Clarté et précision des engagements.** Les accords internationaux sur l'environnement—qu'ils soient volontaires ou juridiquement contraignants—prévoient rarement qu'une instance tierce puisse donner de leurs textes une interprétation faisant autorité. En l'absence d'un tel arbitrage indépendant, les désaccords entre les participants quant au sens d'engagements vagues ou imprécis peuvent faire avorter la coopération et inviter à l'inaction. Des engagements clairs et précis sont plus simples à comprendre et fournissent de meilleurs repères par rapport auxquels les Gouvernements et autres parties prenantes peuvent déterminer s'ils vont les satisfaire.
45. **Possibilité de tenir les engagements.** Les accords efficaces doivent contenir des engagements clairs et ambitieux, raisonnablement réalisables. Dans le cas contraire, peu de pays y adhéreront et, s'il s'agit d'un instrument juridiquement contraignant, peu le ratifieront ou y adhéreront. En ce qui concerne les problèmes mondiaux difficiles, enveloppés d'une grande incertitude ou qui nécessitent des technologies dont le prix actuel interdit l'utilisation, ou qui ne sont pas, concrètement, disponibles, un cadre ou une approche pas à pas peuvent être la voie à suivre. Dans une telle démarche, l'instrument initial instaure le cadre institutionnel de l'action. Il contient aussi des mécanismes de procédure en vue de l'adoption d'instruments complémentaires ultérieurs qui pourront élargir et approfondir le champ d'application. Les Parties pourront en faire usage alors qu'elles prendront confiance dans leur capacité à accepter des engagements plus ambitieux—ou qu'elles seront plus convaincues de la nécessité d'agir de la sorte. (On trouvera plus bas une discussion plus élaborée sur l'approche « cadre », à la partie 3.4.2.1.)
46. **Participation.** Pour pouvoir relever les grands défis à l'action collective, comme ceux du mercure, où un grand nombre de pays contribuent au problème mondial au travers de nombreuses activités différentes, une large participation des Etats est primordiale. L'efficacité d'un accord peut être gravement mise à mal si un ou quelques-uns des grands Etats producteurs ou consommateurs ne participent pas. De plus, l'efficacité des accords sur l'environnement est presque toujours rehaussée par la participation d'un large éventail de parties prenantes de la société civile.
47. **Respect.** La capacité d'un accord ou d'une approche à soutenir les mécanismes destinés à suivre, évaluer et faciliter le respect peut être un important critère de l'efficacité lorsque les engagements d'un accord sont ambitieux et clairement énoncés. Plusieurs aspects du problème du mercure laissent penser que, dans la formulation d'une réponse mondiale, il conviendrait d'accorder une attention particulière à la question du respect. Parce que les avantages de la limitation de la pollution par le mercure sont des biens publics tels qu'un air, une eau et une nourriture non contaminés, il pourrait apparaître chez quelques Etats une tentation non négligeable à « spéculer » sur les mesures de contrôle de la pollution des autres. Ce risque d'opportunisme est renforcé par le fait que les coûts et les avantages économiques du traitement des problèmes du mercure peuvent être distribués de façon inégale.
48. **Transparence.** Ainsi qu'il a été observé plus haut, le souci de sa réputation est un facteur important qui poussera un pays à respecter un accord international. Les mécanismes transparents de suivi, établissement des rapports et partage des informations augmentent les connaissances et la confiance, et contribuent au succès des accords multilatéraux sur l'environnement les plus efficaces<sup>25</sup>.
49. **Appui financier et technique.** Lorsque les pays en développement ont confiance dans le fait qu'ils recevront les ressources nécessaires, financières et techniques, qui les aideront dans la mise en œuvre de leurs engagements internationaux, ils sont généralement mieux disposés à conclure des engagements ambitieux, plus susceptibles de mieux réaliser les buts sous-jacents à la démarche. De plus, ils sont plus disposés à respecter ces engagements parce que plus capables de le faire. Ainsi, la mesure dans laquelle ces ressources seront régulièrement disponibles est un important critère d'efficacité.

<sup>25</sup> Voir David G. Victor et al., *Introduction et panorama*, in *La mise en œuvre et l'efficacité des engagements internationaux sur l'environnement : Théorie et pratique 1*, 20 (David G. Victor et al. eds., 1998).

50. **Capacité d'ajustement aux changements de circonstances.** Les accords et approches efficaces peuvent réagir et s'adapter aux changements de circonstances, lorsque de nouvelles technologies émergent, lorsque les dynamiques politiques évoluent, ou lorsque les connaissances sur un problème mûrissent, notamment grâce aux expériences vécues par les Etats et autres parties prenantes dans leurs travaux en collaboration visant à aborder le problème. Sous des approches juridiquement contraignantes, des Etats ont acquis de la souplesse et une capacité d'ajustement, en adoptant des conventions-cadres et en les complétant par la suite avec des protocoles plus spécifiques ou plus stricts; en utilisant des annexes faciles à amender pour inventorier des produits chimiques particuliers, des impératifs techniques et des calendriers d'élimination; ou encore en permettant l'adoption d'amendements et d'ajustements au titre de procédures rapides, telles que le vote à une majorité qualifiée.

51. **Respect des délais.** L'intérêt qu'il y a à concrétiser une approche ambitieuse et exhaustive, porteuse d'engagements clairs et précis, notamment ceux liés aux ressources financières et techniques, peut être envisagé à la lumière du temps éventuellement nécessaire pour élaborer et mettre en vigueur de tels accords.

### 3. OPTIONS DE MISE EN ŒUVRE POUR DES MESURES VOLONTAIRES RENFORCEES ET DES INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX NOUVEAUX OU EXISTANTS

52. Cette partie identifie les options de mise en œuvre des approches volontaires ou juridiquement contraignantes pouvant être utilisées pour approfondir l'action internationale à long terme sur le mercure. Ces approches sont présentées en quatre sections :

- i) La section 3.1. présente les options pour des mesures volontaires renforcées,
- ii) La section 3.2. présente les options pouvant être adoptées au titre des dispositions actuelles des instruments juridiques internationaux existants,
- iii) La section 0. présente les options permettant d'amender les instruments juridiques internationaux existants,
- iv) La section 3.4. présente les options pour de nouveaux instruments juridiques internationaux.

53. Chaque option identifiée est généralement présentée de la manière suivante : elle commence tout d'abord par une description et des renseignements d'ordre général qui comportent, le cas échéant, des précédents pertinents ou des exemples analogues tirés de la pratique internationale, en particulier des accords multilatéraux sur l'environnement et des clauses interprétatives concernant les produits chimiques et les déchets. Puis vient une brève discussion sur la manière dont l'option pourrait interpeller les priorités mondiales pour le mercure<sup>26</sup>. Après quoi certaines considérations sur les ressources liées à l'option sont identifiées, comme l'assistance technique et financière pour les pays en développement, la relation que l'option pourrait avoir avec d'autres accords et approches dans le segment produits chimiques et déchets, et les ressources susceptibles d'être nécessaires pour élaborer et administrer l'option au niveau international, si elle était adoptée. (Même si ces passages sur les considérations relatives aux ressources ne se penchent pas sur les coûts de mise en œuvre au plan interne pour les pays pris à titre individuel, le lecteur peut considérer que ces coûts sont, dans l'ensemble, généralement largement supérieurs aux coûts de l'élaboration et de l'administration d'un accord au niveau international). Enfin, chaque option comporte un récapitulatif de quelques-unes des procédures susceptibles d'être nécessaires pour la lancer.

54. Chacune des options peut être évaluée en appliquant les critères identifiés à la partie 2.2. ci-dessus. Comme il est également indiqué ci-dessus, les instruments et approches volontaires ou juridiquement contraignants peuvent être adoptés ou mis en œuvre en binôme ou dans des combinaisons à participants multiples. Si elles étaient mises en œuvre, nombre des options ci-après, toucheraient à différentes priorités mondiales pour le mercure, différents aspects des mêmes priorités, ou de la même priorité, mais à des profondeurs différentes. Ainsi, lorsqu'une option ne dispose pas du potentiel nécessaire pour aborder de façon exhaustive toutes les priorités mondiales pour le mercure, il peut être nécessaire ou opportun de songer à la compléter par une ou plusieurs autres options.

<sup>26</sup> Les sept priorités mondiales sont énumérées dans l'Introduction à la présente analyse, paragraphe 2.



### 3.1. Options pour des mesures volontaires renforcées

55. Cette section identifie et décrit les options pour des mesures volontaires renforcées qui pourraient contribuer à une action internationale à long terme visant à réduire les risques du mercure pour la santé humaine et l'environnement. La section interprète l'expression « mesures volontaires renforcées » employée dans la Décision 24/3 IV comme signifiant que le Conseil d'administration a prié le Groupe spécial à composition non limitée d'examiner et évaluer des options pour des mesures volontaires qui augmentent celles déjà prises sur le mercure, ou peuvent s'y ajouter.

56. Les options volontaires identifiées sont, entre autres, une déclaration politique de haut niveau et un plan de mise en œuvre; des codes de conduite pour le mercure; l'action internationale par les transferts de technologies et l'assistance, y compris les partenariats; les programmes mondiaux d'éco-étiquetage et de certification. L'option volontaire des registres des transferts et des émissions de polluants est notée également mais discutée plus en détails en section 3.2.4, comme l'une des « Options pour les approches au titre des dispositions actuelles des instruments juridiques internationaux existants ».

57. En dépit du faible nombre d'options identifiées, la plupart pourraient être mises en œuvre de nombreuses et différentes manières avec la participation des Etats, du secteur privé, des ONG et des autres parties prenantes, travaillant ensemble dans toutes les combinaisons possibles—souvent en partenariats. Ainsi qu'il en a été discuté dans l'Introduction, la présente analyse évite de présager des conclusions ou recommandations des partenaires et autres parties prenantes qui sont en train d'élaborer un cadre global pour le Partenariat mondial pour le mercure, comme l'a demandé le Conseil d'administration au paragraphe 27 de sa Décision 24/3 IV. L'analyse identifie les partenariats public-privé et le Programme du Partenariat sur le mercure comme des aspects importants d'une démarche stratégique vers les transferts de technologies et l'assistance pour aborder les problèmes du mercure. De plus, l'analyse décrit les partenariats comme des outils de mise en œuvre précieux qui peuvent être utilisés dans le cadre de n'importe quelle approche mondiale des problèmes posés par le mercure, qu'elle soit volontaire ou juridiquement contraignante. Le Groupe à composition non limitée pourrait souhaiter réfléchir à la façon dont il pourrait prendre en considération les avancées vers l'élaboration du Cadre global du Programme du partenariat et, selon ce que serait cette avancée, il pourrait souhaiter traiter le Programme du partenariat renforcé comme une option distincte, complémentaire en vue des mesures volontaires renforcées.

58. La Décision 24/3 IV demandant des efforts accrus pour traiter les *défis posés par le mercure à l'échelon planétaire* dans la réduction des risques dus aux émissions de mercure, cette section se concentre sur les options relatives à des mesures volontaires pouvant être prises au niveau mondial, tout en reconnaissant que la mise en œuvre de telles mesures peut intervenir aux niveaux international, national, régional ou local et peut comporter des activités en partenariats. Pour certaines des options discutées dans la présente section, l'analyse identifie, mais ne développe pas, les situations dans lesquelles des partenariats public-privé ou activités bilatérales pourraient être particulièrement appropriées.

#### 3.1.1. Déclaration politique de haut niveau et plan de mise en œuvre

59. Une déclaration de haut niveau et un plan de mise en œuvre mondiaux sur le mercure pourraient : sensibiliser les Gouvernements et la société civile aux défis posés par le mercure; renforcer la volonté politique de s'attaquer à ces défis; mettre en place des mécanismes et procédures pour faciliter des efforts globaux et mondiaux, coordonnés entre les principales parties prenantes.

##### 3.1.1.1. Historique

60. Les déclarations politiques de haut niveau ont été utilisées pour aborder de nombreuses préoccupations d'ampleur mondiale : SIDA, développement durable, énergie, forêts, gestion des produits chimiques, etc. Elles peuvent être induites, adoptées, ou validées par l'Assemblée générale des Nations Unies ou par d'autres organisations intergouvernementales. Tandis que leur élaboration peut parfois demander tout autant de ressources que la négociation des conventions multilatérales, leur nature juridiquement non contraignante signifie qu'elles ne sont pas soumises à la ratification des Etats ou aux impératifs de l'entrée en vigueur qui, dans certains cas, peuvent retarder de plusieurs années l'application des instruments juridiquement contraignants.

61. Le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable contient un paragraphe sur le mercure<sup>27</sup> et la Stratégie politique globale de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, ainsi que le Plan d'action mondial comportant de brefs passages sur le mercure. Cependant, les Gouvernements n'ont pas encore adopté de déclaration exhaustive et mondiale de haut niveau sur le mercure, ni un plan de mise en œuvre. Les décisions sur le mercure du Conseil d'administration du PNUE—notamment celles établissant le Programme relatif au mercure du PNUE, le Programme du Partenariat sur le mercure et Groupe spécial à composition non limitée—ont représenté des étapes importantes vers une éventuelle action globale et mondiale. Néanmoins, ces décisions ne sont pas des déclarations mondiales de haut niveau au sens de la déclaration de Johannesburg sur le développement durable du Sommet mondial pour le développement durable, ou de la Déclaration de Dubaï sur la gestion internationale des produits chimiques, car elles n'ont été formellement adoptées que par les membres du Conseil d'administration, et non par tous les Gouvernements. De plus, elles n'ont pas été élaborées dans le cadre d'un mécanisme participatif multipartite et ne l'ont pas créé, ce qui peut être essentiel pour réaliser les objectifs de la déclaration.

62. Une déclaration de haut niveau et un plan de mise en œuvre pour le mercure pourraient prendre deux formes élémentaires au moins. Une forme pourrait s'inspirer des trois textes centraux de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques : 1) une déclaration politique exprimant les engagements des ministres, des chefs de délégations, des représentants de la société civile et du secteur privé; 2) une stratégie politique globale fixant le champ de l'action, les besoins à satisfaire et les objectifs à réaliser, les grandes lignes d'une gouvernance, le renforcement des capacités et la coopération technique, les principes sous-jacents, et les arrangements financiers et institutionnels; enfin 3) un plan d'action mondial ou un document directeur fixant les domaines de travail et activités proposés pour la mise en œuvre.

63. Une deuxième forme modelée, par exemple, sur l'« Instrument juridiquement non contraignant sur tous les types de forêts »<sup>28</sup>, pourrait être composée d'un document unique ressemblant davantage à un traité qu'aux documents de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques. Cette forme pourrait contenir des sections sur certains des sujets traités par les documents de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, ou leur totalité, notamment les objectifs, les principes, le champ d'application, les politiques et les mesures, la mise en œuvre, le suivi et les rapports, etc.

### 3.1.1.2. Aborder les priorités mondiales pour le mercure

64. Indépendamment de la forme utilisée, une déclaration de haut niveau et un plan de mise en œuvre pour le mercure pourraient être conçus pour aborder **certaines ou la totalité des sept priorités mondiales pour le mercure** identifiées au paragraphe 19 de la Décision 24/3 IV. A cet égard, le champ d'application pourrait être similaire ou identique à celui d'un nouvel instrument juridique international (voir sections 3.4.1.2. et 3.4.2.2. ci-dessous), même si nombre des engagements pris dans le cadre de l'option de la déclaration de haut niveau non contraignante auraient toutes chances d'être moins précis que dans le cadre des options juridiquement contraignantes.

### 3.1.1.3. Considérations sur les ressources

65. Une déclaration de haut niveau et un plan de mise en œuvre pour le mercure demanderaient probablement des négociations assez intenses. Leur coût serait peut être significatif, bien que sans doute quelque peu inférieur à la négociation d'un instrument juridiquement contraignant. Les coûts de négociation de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques—incluant trois réunions multipartites du Comité préparatoire, diverses rencontres régionales et une Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques—ont avoisiné 6,5 millions de dollars<sup>29</sup>. Par comparaison, la négociation de la Convention de Stockholm a nécessité huit grandes réunions qui se sont déroulées plusieurs années avant les négociations de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, a coûté un peu moins de 6 millions de dollars<sup>30</sup>. (Noter que ces montants n'englobent pas les coûts pris en charge par les pays hôtes, les coûts de participation pour les

<sup>27</sup> Sommet mondial pour le développement durable, Plan d'application de Johannesburg, para. 23 g).

<sup>28</sup> Adopté en avril 2007 par le Forum des Nations Unies sur les forêts et destiné à être adopté ultérieurement par l'Assemblée générale des Nations Unies. Voir Conseil économique et social des Nations Unies, Forum des Nations Unies sur les forêts, *Rapport sur les travaux de la septième session*, 2, E/CN.18/2007/8, E/2007/42 (SUPP) (2007).

<sup>29</sup> Communication courriel avec l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques Secrétariat, 7 août 2007.

<sup>30</sup> Voir Comité de négociation intergouvernemental sur les POP, *Activités du secrétariat*, supra note 17, par. 12.

pays développés, les effets de l'inflation, ni les coûts supplémentaires très conséquents postérieurs à 2001 et afférents à la sécurité des Nations Unies, qui sont maintenant de mise pour toutes les négociations des Nations Unies, mais qui n'étaient pas nécessaires à l'époque des négociations de Stockholm).

66. A l'instar de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et de l'Accord sur les forêts, la mise en œuvre d'un accord non contraignant sur le mercure nécessiterait un secrétariat permanent. Un accord sur le mercure pourrait être conclu dans le cadre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, auquel cas il pourrait être administré par le secrétariat de cette dernière. Ceci imposerait un développement important de ce secrétariat qui, compte tenu de son mandat actuel, est sous doté en personnel car les contributions financières n'arrivent pas à la hauteur du budget convenu. Une autre option consisterait à créer un nouveau secrétariat, éventuellement installé dans les locaux du Programme relatif au mercure du PNUE ou ailleurs au sein du PNUE. Du personnel et des ressources complémentaires seraient nécessaires aussi pour cette option.

67. Le facteur le plus important pour déterminer si un accord juridiquement non contraignant sur le mercure est susceptible d'être efficace est peut-être la disponibilité des ressources financières pour aider les pays en développement et les pays à économie en transition dans leur mise en œuvre de l'accord et la réalisation de ses objectifs. Tout accord, qu'il soit juridiquement contraignant ou non, prétendant aborder sérieusement les sept priorités mondiales pour le mercure, nécessitera des ressources conséquentes. Comme d'autres accords non contraignants, un accord juridiquement non contraignant sur le mercure ne comporterait pas de mécanisme de financement obligatoire, à l'inverse des conventions de Stockholm et celle sur le Climat ou de certains autres accords contraignants multilatéraux. Pour sa part, un accord sur le mercure juridiquement non contraignant pourrait disposer d'un fonds extrabudgétaire volontaire qui, comme celui existant au titre du Programme de démarrage rapide de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, pourrait avoir tendance à être sous financé en regard des ressources nécessaires, ceci malgré les contributions généreuses de certains Etats donateurs. Si l'accord juridiquement non contraignant sur le mercure était administré dans le cadre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, il pourrait être important d'éviter la tentation de supposer que ses impératifs de mise en œuvre se satisferaient d'un appui du Programme de démarrage rapide, car l'on risquerait ainsi de voir les déjà maigres ressources de ce Programme s'amenuiser plus encore. (Noter que le fonds extrabudgétaire du Programme de démarrage rapide restera ouvert pour recevoir des contributions volontaires pendant cinq ans seulement à compter de sa date de création, en 2006)<sup>31</sup>.

#### 3.1.1.4. Obligations procédurales

68. Le processus de lancement des négociations pour une déclaration de haut niveau sur le mercure et un plan de mise en œuvre pourrait débiter par une décision du Conseil d'administration du PNUE à sa vingt-cinquième session ordinaire (GC-25). Si le Conseil d'administration attendait de l'instrument qu'il soit une partie de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, alors il pourrait demander à la deuxième Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques d'envisager de lancer des négociations pour élaborer l'accord non contraignant. Cette deuxième Conférence est, à l'époque où la présente analyse est préparée, provisoirement prévue pour mai 2009, trois mois après la vingt-cinquième session du Conseil d'administration. Le Conseil d'administration pourrait suggérer que la deuxième Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques lance les négociations en vue d'achever celles-ci de sorte que l'accord puisse être adopté lors de la troisième Conférence internationale, qui se tiendra en 2012.

69. Une difficulté évidente est de trouver comment, dans ce calendrier, rendre disponibles le financement et les autres ressources nécessaires pour soutenir les négociations. Ces négociations nécessiteraient vraisemblablement plusieurs réunions d'un Comité préparatoire multipartite. Il sera difficile pour les Etats proposant le processus de prendre, avant la deuxième Conférence internationale, des dispositions pour garantir la disponibilité de ressources, financières et autres, suffisantes pour appuyer les négociations du Comité préparatoire, en partie en raison de la brièveté du délai disponible, et en partie à cause de l'absence (à ce stade) d'un accord de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques eu égard à la proposition. Cependant, si les négociations sur le mercure devaient être entreprises dans le cadre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, alors il serait fondamental que le secrétariat de celle-ci soit complété à un niveau lui permettant de soutenir les négociations tout en continuant d'assurer ses fonctions actuelles liées à l'administration et à la mise en œuvre de l'Approche stratégique.

<sup>31</sup> Voir Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, Résolution I/4 : *Programme de démarrage rapide*, annexe II, Mandat (2006).

70. Si le Conseil d'administration ne souhaitait pas que les négociations soient entreprises dans le cadre du processus de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, alors il pourrait lui-même lancer ces négociations de la même manière qu'il a lancé l'élaboration de l'Approche stratégique dans ses Décisions SS.VII/3 et GC.22/4, en priant le Directeur exécutif de convoquer une réunion consultative à composition non limitée à laquelle participeraient tous les groupes de parties prenantes, pour contribuer à l'élaboration d'un accord juridiquement non contraignant et d'un plan de mise en œuvre pour relever les défis posés par le mercure. Un tel processus demanderait l'apport des ressources adéquates pour soutenir la/les réunion(s) consultative(s) — notamment pour les représentants des pays en développement et, éventuellement, d'autres parties prenantes—et toutes les réunions du Comité préparatoire qui pourraient s'ensuivre.

### 3.1.2. Code de conduite pour le mercure

71. En travaillant ensemble et en consultation avec le secteur privé et d'autres parties prenantes intéressées, les Gouvernements pourraient élaborer un code de conduite juridiquement non contraignant sur le mercure pour instaurer des pratiques recommandées relatives à de nombreuses priorités mondiales pour le mercure. Un code sur le mercure pourrait être conçu pour une utilisation dans le cadre des droits internes, et pourrait aussi servir de norme pour les pratiques des entreprises dans les domaines ne disposant pas de lois nationales en la matière. De façon différente, ou en binôme avec l'action gouvernementale, le secteur privé pourrait élargir l'élaboration et la mise en œuvre de codes de conduite volontaires pour le mercure, mus par l'industrie, de manière à ce que ces codes couvrent la plupart, ou même la totalité des sources anthropiques de mercure tout au long de leur cycle de vie.

#### 3.1.2.1. Historique

72. Un code de conduite est un ensemble de règles soulignant les responsabilités ou les pratiques propres à une entité particulière ou une organisation. Les codes de conduite ont été élaborés et adoptés volontairement par le secteur privé et par les Etats, dans le cadre de forums intergouvernementaux.

##### A. Codes de conduite de l'industrie

73. Des codes de conduite sont parfois élaborés dans le secteur privé par des entreprises agissant de leur propre initiative, ou bien par des branches industrielles entières aux niveaux national, régional ou international. Les grandes entreprises disposant d'une puissance suffisante sur le marché peuvent exiger de leurs fournisseurs qu'ils adhèrent à des codes de conduite liés aux droits des travailleurs, à la sécurité au travail, aux produits chimiques contenus dans des matériaux ou produits, ou d'autres préoccupations<sup>32</sup>.

74. A l'échelle mondiale, l'industrie des produits chimiques a mis en place pour toute sa branche l'initiative Responsible Care, un projet relatif aux réalisations industrielles par lequel les entreprises membres s'engagent à : mettre en œuvre des systèmes de gestion; rechercher la performance au travers de mesures environnementales, de santé et de sécurité bien définies; élargir ces pratiques aux partenaires d'affaire dans toute la chaîne d'approvisionnement de l'industrie. Le principal objectif de la Charte mondiale de Responsible Care, en 2004, a été d'aligner les entreprises mondiales tout en apportant une cohérence dans les rapports sur les performances et un système rationnel de gestion des produits chimiques. On compte à ce jour des programmes Responsible Care dans cinquante-deux pays; de plus, 123 entreprises de stature mondiale ont spontanément adopté la Charte mondiale<sup>33</sup>.

75. En fonction de l'association nationale professionnelle à laquelle appartient une société membre, les performances de cette dernière peuvent être soumises à vérification ou certification. De plus, les entreprises participant à Responsible Care sont censées faire rapport sur leurs performances au regard de Responsible Care, et peuvent se voir infliger des sanctions (comme la suspension de leur adhésion à l'association) si elles ne soumettent pas leurs rapports. Dans certains pays cependant, ces rapports peuvent ne pas être obligatoires pour participer au programme de Responsible Care. Alors que l'association ne prévoit aucune obligation spécifique sur le mercure, elle peut servir à aborder une ou plusieurs des priorités mondiales pour le mercure si les entreprises participantes le souhaitent. Au titre de ses directives actuelles, les entreprises participantes peuvent inclure des informations sur le mercure

<sup>32</sup> Voir, par exemple, HP (ex-Hewlett-Packard), *Norme HP 007-2 – Ce qui est exigé du vendeur en matière de recyclage du matériel* (13 avril 2007) (indiquant que les vendeurs doivent comprendre le Code de conduite fournisseur de HP (Code de conduite de l'industrie électronique) et signer l'Accord sur la responsabilité sociale et environnementale du Fournisseur).

<sup>33</sup> A compter du 27 juillet 2007. Communication courriel avec Katy Kunzer, Conseil américain de la chimie, 14 août 2007.

dans leurs rapports nationaux, en particulier en ce qui concerne les émissions de mercure dans l'atmosphère, le mercure dans les déchets, et la teneur de mercure dans les matériaux.

76. En 2003, le Conseil international des mines et des métaux a engagé ses entreprises membres à mettre en œuvre et mesurer leurs performances par rapport à dix principes de développement durable<sup>34</sup>. En prévision de la vingt-quatrième session du Conseil d'administration du PNUE, en février 2007, le Conseil international des mines et des métaux a publié une Déclaration sur le mercure qui « conformément aux Principes du Conseil international des mines et des métaux et à [nos] engagement pour le développement durable », engageait les membres du Conseil international des mines et des métaux à, entre autres, quantifier et porter à leur minimum les émissions de mercure dans l'atmosphère à partir des point sources, travailler à réduire et finalement éliminer leurs contributions à l'approvisionnement mondial en mercure, aider aux transferts de technologies liées à l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or, et ne pas ouvrir de mines ayant vocation à une production primaire de mercure<sup>35</sup>. Les membres se sont engagés à faire rapport sur ces actions conformément aux normes nationales applicables et à leurs engagements volontaires dans le cadre de l'Initiative globale sur les rapports de performances<sup>36</sup>.

77. Il faut observer que les associations professionnelles nationales et internationales des secteurs des produits chimiques, de l'extraction minière et de la fabrication sont généralement constituées de grandes entreprises. C'est pourquoi les grandes entreprises sont plus susceptibles de souscrire à ces codes de conduite élaborés par l'industrie; la plupart des entreprises de petite ou moyenne taille ne suivent pas ce mouvement, à moins d'y être poussées par les pressions du marché. Les secteurs industriels constitués essentiellement d'entreprises unipersonnelles ou petites, travaillant dans le secteur non structuré, comme l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or, risquent d'être moins prompts à adhérer à de tels codes.

#### **B. Codes de conduite intergouvernementaux**

78. Les Gouvernements ont promulgué des codes de conduite internationaux pour un large éventail de questions. Ces instruments juridiquement non contraignants peuvent être élaborés en étroite consultation avec des entités privées à l'intérieur du secteur industriel, et destinés à servir de base à la réglementation interne de certains aspects des comportements industriels.

79. Par exemple, le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides a été adopté en 1985 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), amendé en 1989 et révisé pour parvenir à sa forme actuelle en 2002. Le Code « fixe des normes volontaires de conduite pour tous les organismes publics et privés s'occupant de, ou intervenant dans, la distribution et l'utilisation des pesticides. Ainsi, depuis son adoption, il constitue la norme de gestion des pesticides acceptée sur le plan mondial »<sup>37</sup>. Le Code Pesticides de la FAO est « destiné à servir de référence aux autorités officielles, aux fabricants de pesticides, aux milieux commerciaux et à tous les citoyens intéressés pour déterminer, dans le contexte de la législation nationale, si les activités qu'ils envisagent ou les activités de tiers constituent des pratiques acceptables »<sup>38</sup>. Le Code a été complété par un large ensemble de directives techniques s'appliquant à des domaines tels que la législation, la mise en œuvre, le suivi et la terminologie<sup>39</sup>. L'association internationale des fabricants de pesticides CropLife International, a fait de l'acceptation et du respect de ce Code une condition pour accéder à la qualité de membre de ses associations nationales.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> Cadre pour le développement durable du Conseil international des mines et des métaux, Principes du Conseil international des mines et des métaux (2003).

<sup>35</sup> Conseil international des mines et des métaux, Déclaration du Conseil international des mines et des métaux sur le mercure (8 févr. 2007).

<sup>36</sup> L'Initiative globale sur les rapports de performances est un effort volontaire soutenu par l'industrie pour élaborer pour l'industrie des directives d'établissement de rapports sur la durabilité, contenant des principes pour l'établissement de ces rapports, des directives sur les rapports et les normes de divulgation (notamment indicateurs de performance). Voir Initiative mondiale pour l'établissement des rapports, <http://www.globalreporting.org/Home>.

<sup>37</sup> FAO, *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides*, Préface (2002).

<sup>38</sup> *Id.* art. 1.2.

<sup>39</sup> Voir FAO, *Directives de la FAO sur la gestion des pesticides pour soutenir le Code de conduite : Cadre de travail*.

<sup>40</sup> Voir Conférence de la FAO, trente et unième session, *Progrès réalisés dans la révision du code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides*, C 2001/7, Introduction, par. 2 (2001).

80. Selon la FAO, son Code Pesticides a contribué à aider les pays à mettre en place ou à renforcer leurs systèmes de gestion des pesticides, à sensibiliser aux problèmes potentiels liés à l'utilisation des pesticides, et renforcer la participation des ONG et de l'industrie des pesticides à divers aspects de la gestion des pesticides. Cependant, la FAO reconnaît que les faiblesses majeures de nombreux aspects de la gestion des pesticides demeurent, et ce essentiellement dans les pays en développement où les problèmes sont souvent liés à l'absence de savoir-faire technique et de ressources<sup>41</sup>. Semblablement à de nombreux autres codes de conduite, les dispositions volontaires du Code Pesticides de la FAO en matière de suivi, de rapports et d'examen ont été jugées faibles<sup>42</sup>.

### 3.1.2.2. Travailler sur les priorités mondiales pour le mercure

81. Un code de conduite international sur le mercure, élaboré par des Gouvernements travaillant en collaboration dans une organisation intergouvernementale, peut être des plus efficaces pour influencer sur les comportements liés aux priorités mondiales pour **réduire les émissions anthropiques de mercure dans l'atmosphère, réduire la demande mondiale en mercure liée à son utilisation dans les produits et les procédés de production, et trouver des solutions écologiquement rationnelles pour la gestion des déchets contenant du mercure et des composés de mercure. La réduction de l'offre mondiale de mercure** pourrait aussi progresser, notamment en prenant en considération une hiérarchie de sources, comme le propose la Déclaration sur le mercure du Conseil international des mines et des métaux. Un code de conduite auquel souscriraient un vaste éventail d'entités pourrait contribuer à **accroître les connaissances sur des aspects tels que les inventaires, l'exposition humaine et environnementale, la surveillance de l'environnement et les impacts socio-économiques**. Un code qui contiendrait des dispositions visant à faciliter les échanges et les transferts de technologies pourrait contribuer davantage encore à réaliser toutes les priorités mondiales du Conseil d'administration. Les codes de conduite améliorés élaborés par l'industrie pourraient aussi aider à traiter ces priorités.

### 3.1.2.3. Considérations sur les ressources

82. La nature volontaire des codes de conduite leur permet d'être souples et larges dans leur champ d'application. Ils peuvent être conçus pour couvrir un très large éventail de normes, au contraire de la plupart des instruments juridiquement contraignants, qui tendent à être plus ciblés. Etant relativement simple à amender et à actualiser, les codes de conduite peuvent être adoptés de manière progressive et ajustés ou élargis au fur et à mesure que les participants acquièrent de l'expérience et des connaissances dans les opérations de mise en œuvre. L'adoption, l'examen périodique et la mise à jour des directives techniques peuvent aussi être un moyen efficace d'élaborer et compléter un code.

83. Les codes de conduite élaborés et mis en œuvre par le secteur privé sont, à un certain niveau, liés à la conviction d'une entreprise ou d'une industrie qu'ils sont indispensables ou utiles à la bonne marche des affaires. Le coût de leur mise en œuvre est donc intégré aux coûts des affaires, et ne pèse pas, normalement, sur les Gouvernements. Cependant, les formulations particulières de ces codes peuvent être vagues, et le niveau de suivi, d'établissement des rapports et de respect risque d'être souvent faible, en particulier dans les pays en développement.

84. Ainsi que nous l'avons noté plus haut, un code de conduite international volontaire peut se révéler particulièrement inapte à toucher les pratiques de secteurs industriels qui sont essentiellement composés d'entreprises individuelles ou petites, agissant dans le secteur non structuré, comme l'extraction minière artisanale ou à petite échelle de l'or. A contrario, les codes de conduite internationaux peuvent contribuer à la réalisation des priorités mondiales pour le mercure dans ces secteurs s'ils contiennent des dispositions et des directives encourageant les entreprises participantes à contribuer par leur savoir-faire aux domaines tels que les transferts de technologies. Lorsque les codes de conduite mènent à l'adoption de réglementations nationales qui intègrent le secteur non structuré dans leur champ, leur potentiel leur permet d'influer positivement sur les pratiques traditionnelles, dans la mesure où ils sont accompagnés d'une volonté politique et technique suffisante et de ressources financières permettant leur mise en œuvre.

<sup>41</sup> Voir FAO, *Programme stratégique 2006-2011 pour la mise en œuvre par la FAO de la version révisée du Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides*, 5 (2006).

<sup>42</sup> Voir, par exemple, Michael Eddleston et al, *Empoisonnements par les pesticides dans le monde en développement. Une liste minimale de pesticides*, 360 THE LANCET 1163, 1165 (2002); Barbara Dinham, *La réussite d'un code de conduite dans la réduction des risques dus aux pesticides dans les pays en développement*, in GREEN GLOBE YEARBOOK 1996, 29, 31 (1996).

85. Peut-être le plus grand défaut d'un code de conduite international volontaire d'émanation gouvernementale est qu'il ne contiendra vraisemblablement pas les dispositions qui lui assureraient la disponibilité des ressources adéquates financières pour sa mise en œuvre dans les pays en développement et les pays à économie en transition. En l'absence de telles ressources, un code sur le mercure peut inciter de nombreux pays à adopter des législations en vue d'aborder les priorités mondiales pour le mercure, mais la mise en œuvre de ces cadres législatifs se révélera souvent, peut-être, insuffisante.

#### **3.1.2.4. Obligations procédurales**

86. Selon le secteur économique concerné et en fonction du fait que l'on a affaire à des initiatives publiques ou privées, les codes de conduite sur le mercure pourraient être élaborés dans les forums les plus divers. S'agissant d'un code de conduite intergouvernemental, le Conseil d'administration du PNUE pourrait donner mandat au Directeur exécutif, à un groupe de travail spécial à composition non limitée, ou au Programme relatif au mercure du PNUE de lancer un processus d'élaboration d'un projet de code en consultation avec les Gouvernements, les parties prenantes et les organisations pertinentes chargées de la fixation des normes, comme l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Des directives techniques pourraient être élaborées et adoptées en même temps que la version finale du code, ou adoptées ultérieurement par le Conseil d'administration.

### **3.1.3. Action internationale de transfert de technologies et d'assistance, y compris partenariats**

87. Une approche stratégique pour les transferts de technologies et l'assistance pour aborder les problèmes posés par le mercure pourrait aider à identifier les besoins spécifiques, les ressources disponibles et les lacunes, et aider à coordonner et hiérarchiser l'apport de cette assistance pour en renforcer l'efficacité. Une telle approche pourrait tirer partie d'activités telles que : les partenariats public-privé, notamment grâce aux efforts en cours pour renforcer le Programme du PNUE relatif aux partenariats sur le mercure; une mise en œuvre renforcée du Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités, spécifiquement pour le mercure; un partenariat stratégique sur le mercure entre le PNUE, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM); et un soutien élargi du FEM aux projets de transferts de technologies et d'assistance liés au mercure lors de la prochaine reconstitution du Fonds (FEM-5). L'approche pourrait être traitée comme une option discrète, ou comme une composante d'autres options, de type déclaration politique de haut niveau et plan de mise en œuvre, ou instrument juridiquement contraignant complet.

#### **3.1.3.1. Historique**

88. Pour de nombreux pays en développement et pays à économie en transition, les difficultés pour accéder aux technologies innovantes et écologiquement rationnelles—et pour recevoir l'assistance technique nécessaire pour utiliser ces technologies avec efficacité—peuvent être un empêchement majeur à la recherche de solutions aux défis posés par le mercure. L'ampleur de ce problème variera d'une question à l'autre. Il est sûr qu'un grand nombre des mesures correctives identifiées en partie 4 de la présente analyse peuvent être prises dans le cadre de la sensibilisation, du changement des pratiques ou des technologies déjà disponibles. Lorsque des problèmes de disponibilité technologique surgissent, des partenariats public-privé et l'aide bilatérale publique au développement bilatérale peuvent contribuer à une solution.

89. Les efforts de transferts internationaux de technologies liées au mercure peuvent cependant se heurter à des obstacles importants, notamment au fait que certaines des technologies dont les pays en développement peuvent avoir besoin sont la propriété du secteur privé. Par exemple, en matière de réduction ou de prévention des émissions de mercure des centrales électriques fonctionnant au charbon et autres sources de combustion, les meilleures technologies disponibles et émergentes pour les dispositifs de contrôle des émissions peuvent ne pas être immédiatement disponibles ou abordables financièrement pour de nombreux pays en développement. Les entreprises privées ne sont guère motivées pour renoncer à leur contrôle sur ces technologies à des prix inférieurs à ceux du marché, en particulier lorsque beaucoup de pays en développement risquent d'avoir des difficultés pour protéger les droits de propriété intellectuelle, qui peuvent représenter une part non négligeable de la valeur financière ces technologies.

90. Une façon de surmonter cet obstacle consiste à aider les entreprises et les Gouvernements des pays en développement à payer des technologies écologiquement rationnelles grâce à des subventions, des prêts à taux zéro ou préférentiels, des crédits à l'exportation et des garanties.

91. Une autre voie consiste à améliorer les conditions réservées à l'investissement étranger direct et aux transferts fondés sur le marché dans les pays bénéficiaires en renforçant, par exemple, leur politique macroéconomique et leurs cadres de gouvernance, notamment les protections des droits de propriété intellectuelle. Cependant, de telles mesures, de nature libérales, risquent de manquer d'efficacité dans les pays les plus pauvres, et le fait qu'elles suffiront à aiguillonner les transferts de technologies dans autres pays pourrait dépendre de la rentabilité et de la compétitivité des technologies considérées.

92. D'autres technologies pourtant peu onéreuses ou appartenant au domaine public, peuvent aussi rencontrer des obstacles dans leur utilisation. Par exemple, de simples cornues, bon marché, utilisées dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or pendant le processus d'amalgamation peuvent capturer et condenser l'essentiel du mercure volatilisé, qui sera réutilisé, ce qui réduira de façon conséquente les émissions de mercure dans l'atmosphère. Pourtant de nombreux mineurs n'en font pas usage, parce qu'ils en ignorent l'existence, pensent qu'ils ne peuvent pas en payer le prix nominal, ou résistent à l'idée d'amalgamer leur minerai d'une manière nouvelle. Ces obstacles peuvent être surmontés mais il faut pour cela des programmes d'éducation, de vulgarisation et d'assistance, éventuellement onéreux lorsqu'ils sont entrepris à une grande échelle<sup>43</sup>.

93. Quelle que soit l'approche adoptée en matière de transfert de technologies, il faudra des ressources suffisantes pour la faciliter. Certaines de ces ressources peuvent émaner de partenariats public-privé sur le mercure. Certaines peuvent provenir de l'aide bilatérale publique au développement. D'autres encore peuvent venir de mécanismes de financement multilatéraux, en particulier du FEM, comme le Conseil d'administration du PNUE l'a prévu dans le Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités.

### 3.1.3.2. Partenariat mondial sur le mercure

94. Alors que le potentiel des transferts de technologies et d'assistance par les partenariats est imposant, ces activités se sont limitées à ce jour à l'application du Partenariat mondial (du PNUE) pour le mercure. Un important projet pilote s'est concentré sur ce type d'activité : le Projet mondial de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) sur le mercure, une collaboration entre le FEM, le PNUD, et l'ONUDI, qui fait tous les efforts possibles pour éliminer les obstacles à l'introduction d'une extraction minière artisanale de l'or et de technologies d'extraction plus propres<sup>44</sup>. Le Projet mondial de l'ONUDI sur le mercure est soutenu par le Partenariat mondial pour la gestion du mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or, réunissant plusieurs pays développés et en développement, organisations intergouvernementales et laboratoires de recherche<sup>45</sup>.

95. Les actions entreprises en vertu de la Décision 24/3 IV pour élaborer un cadre global pour le Partenariat mondial (du PNUE) pour le mercure pourraient faciliter les partenariats appuyant les transferts de technologies et l'assistance. Réfléchir à la façon dont le Programme du Partenariat peut s'intégrer dans une démarche stratégique pour les transferts de technologies et l'assistance pourrait mener à ce que cet important besoin soit traité d'une manière globale et coordonnée.

### 3.1.3.3. Le Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités

96. En 1992, Action 21 a reconnu l'importance des technologies écologiquement rationnelles pour la protection de l'environnement, la prévention et l'atténuation de la pollution et la réalisation d'un développement durable, et a reconnu la nécessité de renforcer l'accès des pays en développement à ces technologies<sup>46</sup>. Pourtant, malgré l'intégration des transferts de technologies et de dispositions d'accès à la plupart des grands accords multilatéraux sur l'environnement, des obstacles de taille sont souvent

<sup>43</sup> Le Projet mondial de l'ONUDI sur le mercure est en train de lancer des projets pilotes sur les problèmes posés par l'utilisation du mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle. Voir discussion ci-dessous, par. 94.

<sup>44</sup> Voir Projet mercure mondial, [http://www.unites.uqam.ca/gmf/intranet/gmp/index\\_gmp.htm](http://www.unites.uqam.ca/gmf/intranet/gmp/index_gmp.htm).

<sup>45</sup> Voir PNUE, *Partenariat mondial pour le mercure dans Partenariat – la gestion de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle* (jan. 2007), [http://www.chem.unep.ch/mercury/GC24/Mining %20-%20January%202007.pdf](http://www.chem.unep.ch/mercury/GC24/Mining%20-%20January%202007.pdf).

<sup>46</sup> Voir ACTION 21, ch. 34 (1992). Le besoin d'un appui technologique tenant compte de l'environnement et d'un renforcement des capacités dans les pays en développement ainsi que dans les pays à économie en transition avait déjà été reconnu dans les résolutions de Assemblée générale. Voir Assemblée générale des Nations Unies, *Dispositions institutionnelles et financières pour la coopération internationale dans le domaine de l'environnement*, A.G. Res. 2997, 27<sup>ème</sup> session., Doc. ONU A/RES/3004 (15 déc. 1972); Assemblée générale des Nations Unies, *Conventions et Protocoles dans le domaine de l'environnement*, Res. A.G. 3436, 30<sup>ème</sup> sess. (9 déc. 1975).



venu s'opposer aux intentions d'Action 21 et à la réalisation de ces accords multilatéraux sur l'environnement. Reconnaisant ce problème, le Conseil d'administration du PNUE a adopté lors de sa vingt-troisième session le Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités (Plan stratégique de Bali) avec, entre autres objectifs :

- Mettre en place des mesures systématiques, ciblées, à long et à court terme, pour l'appui technologique et le renforcement des capacités en tenant compte des accords internationaux et en se fondant sur les priorités et besoins nationaux ou régionaux;
- Accroître la contribution apportée par le PNUE aux activités de renforcement des capacités et d'appui technologique en faveur des pays en développement et des pays à économie en transition;
- Améliorer la coopération entre le PNUE, les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement et les autres organismes s'occupant du renforcement des capacités en matière d'environnement, le Fonds pour l'environnement mondial en particulier<sup>47</sup>.

97. C'est aussi à cette session que le Conseil d'administration a prié

le Directeur exécutif d'affiner le programme du [PNUE] relatif au mercure en vue de faciliter et d'exécuter des activités d'assistance technique et de développement des capacités dans le cadre notamment du Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités, afin de soutenir les efforts déployés par les pays pour prendre des mesures en ce qui concerne la pollution par le mercure<sup>48</sup>.

98. S'agissant des mécanismes de financement, le Plan stratégique de Bali a réitéré ses appels pour qu'un « partenariat stratégique entre le PNUE et le FEM [soit] établi et soumis au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement et au Conseil du FEM pour adoption » pour promouvoir les objectifs du plan<sup>49</sup>. Ce partenariat stratégique n'a pas encore été finalisé. Dans son rapport à la vingt-quatrième session du Conseil d'administration du PNUE sur la mise en œuvre du Plan stratégique de Bali, le Directeur exécutif du PNUE a indiqué qu'un partenariat entre le FEM, le PNUE et le PNUD « sera élaboré et mis en œuvre dans le cadre de la quatrième phase du FEM et au-delà »<sup>50</sup>. Un travail d'élaboration et un accord rapides sur un tel partenariat, comportant notamment un accent tout particulier sur le mercure, pourraient être une composante importante d'une démarche stratégique globale en faveur des transferts de technologies et de l'assistance visant à s'attaquer à la pollution par le mercure.

#### 3.1.3.4. Soutien potentiel du Fonds pour l'environnement mondial

99. La capacité actuelle du FEM à soutenir des projets abordant les problèmes posés par les besoins technologiques des réductions du mercure est sans doute limitée, mais dispose d'un large potentiel de croissance dans l'avenir. Le FEM est en train de réviser ses stratégies dans les domaines d'intervention pour assurer la base d'une approche simplifiée aux programmes opérationnels et aux objectifs stratégiques du FEM<sup>51</sup>. Dans le domaine intersectoriel de la gestion rationnelle des produits chimiques, le FEM intégrerait les pratiques de la gestion rationnelle des produits chimiques dans ses projets sur la diversité biologique, les changements climatiques, les eaux internationales, et la dégradation des sols, et appuierait la gestion des substances toxiques persistantes en tirant parti et de la capacité générale des pays bénéficiaires à gérer rationnellement les produits chimiques, et en la renforçant<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> Conseil d'administration du PNUE, *Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités*, UNEP/GC.23/6/Add.1, annexe, par. 3 (2004). Le Conseil d'administration a aussi déclaré que, outre le financement du FEM, « la mise en œuvre du plan dépendra aussi de la mobilisation d'autres ressources, y compris les partenariats public-privé. Ces partenariats devraient compléter et non remplacer les engagements intergouvernementaux » (non souligné dans le texte). *Id.* para. 36.

<sup>48</sup> PNUE, Décision 23/9 IV, *Gestion des produits chimiques : Programme relatif au mercure*, par. 23 (2005).

<sup>49</sup> Plan stratégique de Bali, *supra* note 47, par. 35.

<sup>50</sup> Conseil d'administration du PNUE, *Gouvernance internationale de l'environnement : Rapport du Directeur exécutif, Additif, Mise en œuvre du Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités*, par. 67-68, UNEP/GC.24/3/Add.1 (2006). Au titre de ce partenariat, le PNUD dirigerait l'appui au renforcement des capacités en rapport avec les mécanismes financiers, les ressources humaines et technologiques.

<sup>51</sup> Conseil du FEM, *Stratégies dans les domaines d'intervention et Programmation stratégique pour le FEM-4*, 1, par. 1, GEF/C.31/10 (mai 2007).

<sup>52</sup> Voir *id.* 91, 93. lors de sa réunion de juin 2007, le Conseil du FEM a demandé au secrétariat du FEM de réviser le document relatif aux domaines d'interventions et à la programmation stratégique en réponse aux observations de membres du Conseil et de présenter la version modifiée à la prochaine réunion du Conseil, pour

100. Potentiellement plus important du point de vue de la réalisation des réductions du mercure, le quatrième Programme stratégique du domaine d'intervention relatif aux eaux internationales comporte des plans visant à « réduire les émissions de substances toxiques persistantes pour éclairer les futures reconstitutions du FEM »<sup>53</sup>. Le domaine d'intervention des eaux internationales a été l'unique domaine d'intervention qui ait connu une diminution pendant l'actuelle quatrième reconstitution (FEM-4), par rapport à la précédente (FEM-3). De ce fait, la stratégie pour les eaux internationales révisée est plus étroite que lors de reconstitutions antérieures. Cependant :

un élément de démonstration limité allant au delà des POP sera soutenu pour tester l'efficacité des politiques, instruments innovants et technologies de réduction des émissions de substances toxiques [persistantes], et pour inviter le monde des affaires à élaborer des solutions visant à démontrer l'existence de stratégies de rentabilité et que « la prévention de la pollution paye », en soutien à la Stratégie de gestion rationnelle des produits chimiques du FEM. Un certain nombre de secteurs économiques et de bassins versants transfrontières confrontés à des risques de substances toxiques persistantes ou autres substances toxiques seraient les sujets de démonstrations pilotes, dont les résultats et expériences seraient compilés pour une éventuelle application par le FEM<sup>54</sup>.

101. Par la suite, un projet de notes de cadrage stratégique relatives aux domaines d'intervention, daté du 25 juillet 2007 et soumis aux observations des Gouvernements et à d'éventuelles nouvelles révisions, a mis plus en lumière encore le volet substances toxiques persistantes du quatrième Programme stratégique, précisé que les démonstrations pilotes devraient s'axer sur les secteurs économiques « en particulier ceux où l'on constate des émissions de mercure », et dit clairement que les leçons de ces démonstrations pilotes pourraient être appliquées à la suite de la cinquième reconstitution du FEM. Il est prévu que le Conseil du FEM envisage l'adoption finale des stratégies révisées dans les domaines d'intervention et la programmation stratégique pour le FEM-4 lors de sa réunion de novembre 2007.

102. Alors que la présente analyse était élaborée, il n'y avait aucune vision claire sur la mesure dans laquelle la stratégie révisée pour le domaine d'intervention des eaux internationales pourrait s'appliquer au mercure. Pourtant, le FEM aurait une possibilité potentiellement très intéressante de soutenir les transferts de technologies et l'assistance liée au mercure pendant la prochaine reconstitution, que les Gouvernements pourraient souhaiter envisager lors des prochaines négociations à venir du FEM-5. De plus, certains Etats donateurs retiennent l'option de diriger de plus grands montants de leur aide bilatérale publique au développement vers les technologies de réduction du mercure et le renforcement des capacités, en consultation avec les pays en développement partenaires.

### 3.1.3.5. Travailler sur les priorités mondiales pour le mercure

103. Une démarche stratégique vers les transferts de technologies et l'assistance pour résoudre les problèmes posés par le mercure pourrait, selon son champ d'application et le soutien qu'elle obtiendrait de la part des parties prenantes, donateurs, et institutions de financement, répondre à **certaines des, ou toutes les, priorités mondiales pour le mercure** identifiées dans la Décision 24/3 IV. Une démarche stratégique pourrait avoir, entre autres avantages, celui d'aider à déterminer et aborder les priorités pour le mercure, par exemple en hiérarchisant les sources d'émissions sur la base de leur contribution à un aspect particulier au plan mondial, puis en se concentrant sur les transferts de technologies et l'assistance pour s'intéresser aux sources les plus hautes sur cette liste.

104. Dans le cas du soutien du FEM au domaine d'intervention des eaux internationales, l'accent principal porterait vraisemblablement sur la priorité mondiale visant à **réduire les émissions anthropiques de mercure dans l'atmosphère**; cependant, des avantages marginaux venant du travail sur d'autres priorités mondiales pourraient aussi apparaître. Dans le domaine intersectoriel proposé de la gestion rationnelle des produits chimiques, les besoins technologiques en vue de la réduction des émissions atmosphériques de mercure pourraient être partiellement satisfaits sous la forme d'avantages corrélatifs des efforts que le FEM pourrait entreprendre dans le domaine d'intervention des changements climatiques, s'agissant de la combustion des combustibles fossiles, en particulier le charbon. Des avantages corrélatifs similaires pourraient découler du soutien du FEM à des projets du domaine d'intervention des POP, conçus pour se préoccuper des émissions de dioxines et de furanes

---

examen. Voir Conseil du FEM, Synthèse conjointe des Présidents, *Décision sur le point 16 de l'ordre du jour : Stratégies dans les domaines d'intervention et programmation stratégique pour le FEM-4*, (2007).

<sup>53</sup> Voir *Stratégies dans les domaines d'intervention*, supra note 51, tableau 2, at 61.

<sup>54</sup> *Id.*, para. 45, p. 59-60.

par les installations de combustion. La plupart des autres priorités mondiales pour le mercure demanderaient cependant des interventions du FEM, spécifiquement destinées au mercure.

### 3.1.3.6. Considérations sur les ressources

105. Une démarche stratégique de transferts de technologies et d'assistance pourrait aider à augmenter l'efficacité des efforts volontaires des participants au Programme du Partenariat sur le mercure, tout en facilitant des recours plus efficaces et efficaces à l'assistance bilatérale et multilatérale, et au secteur privé. En ce qui concerne le financement du FEM, le choix entre le PNUE ou un organisme différent du FEM chargé de la mise en œuvre peut ou devrait prendre la direction du développement des projets de transferts de technologies du FEM pour le mercure pourrait dépendre des perceptions des avantages comparés des organismes considérés. Cependant, cette question relève de la mise en œuvre uniquement; la question déterminante est de savoir si le FEM aura des ressources suffisantes pour assurer un soutien adéquat pour les projets de transferts de technologies et d'assistance sur le mercure sans distraire des ressources destinées à d'autres priorités urgentes.

106. Pendant l'actuelle quatrième reconstitution du FEM (FEM-4), les ressources disponibles suffiront pour les projets pilotes limités. Si les Gouvernements s'entendent pour que le FEM augmente son soutien à des projets relatifs au mercure destinés à aider les transferts de technologies, alors les Etats donateurs pourraient souhaiter réfléchir à l'accroissement de la cinquième reconstitution (FEM-5) et à son attribution au domaine d'intervention des eaux internationales, pour apporter les ressources complémentaires qui seraient nécessaires. Il se pourrait aussi que certains Etats donateurs préfèrent diriger une plus grande part de leur aide publique au développement vers le soutien à de tels efforts, que ce soit directement ou par le biais du PNUE ou d'autres organismes appropriés.

### 3.1.3.7. Obligations procédurales

107. Une démarche stratégique vers les transferts de technologies et l'assistance afin de traiter les problèmes posés par le mercure pourrait être élaborée et adoptée de nombreuses manières différentes. Elle pourrait être entreprise dans le cadre d'un nouveau développement du Partenariat mondial (du PNUE) pour le mercure. Ou bien, elle pourrait appartenir à un niveau plus large du Programme relatif au mercure du PNUE, dans le cadre d'une déclaration politique de haut niveau et d'un plan de mise en œuvre, ou encore être un élément d'une approche juridiquement contraignante relative au mercure. Quelle que soit la voie retenue, elle pourrait chercher à capitaliser à partir des processus existants ou déjà approuvés et en tirer parti, notamment ceux identifiés dans la présente section.

108. Le conseil d'administration du PNUE pourrait contribuer aux réflexions sur cette option en rendant une décision en sa faveur, et en priant le Directeur exécutif d'inclure le soutien aux transferts de technologies comme moyen de traiter les priorités mondiales pour le mercure dans ses efforts visant à mettre sur pied un partenariat stratégique avec le FEM. Au sein du Conseil du FEM, les Gouvernements pourraient demander au secrétariat du FEM d'intégrer les transferts de technologies relatifs au mercure dans son élaboration des objectifs stratégiques et des programmes pour la FEM-5, que le secrétariat commencera à entreprendre en 2008, et que le Conseil est censé prendre en considération à la première réunion de 2009. Simultanément les Gouvernements, en particulier les Etats donateurs, pourraient réfléchir à la faisabilité de l'augmentation de leurs contributions pour la prochaine reconstitution, de sorte que la FEM-5 ait des ressources suffisantes pour soutenir l'option des transferts de technologies relatifs au mercure.

109. Indépendamment, du FEM, des entités privées et des Gouvernements peuvent peut-être bâtir des partenariats pour répondre aux besoins technologiques relatifs au mercure dans les pays en développement. De plus, les représentants des départements environnement et produits chimiques des partenaires des pays donateurs et bénéficiaires peuvent faciliter l'accès à l'aide publique au développement pour soutenir le transfert des technologies relatives au mercure en introduisant la question dans leurs stratégies respectives d'aide nationale au développement et de réduction de la pauvreté.

### 3.1.4. Programmes mondiaux d'éco-étiquetage et de certification

110. Les Gouvernements, les organisations intergouvernementales, les ONG, et le secteur privé pourraient collaborer pour instaurer ou élargir le recours à l'éco-étiquetage et aux programmes de certification pour décourager la production, l'utilisation, et l'émission du mercure dans les produits et les procédés de production.

### 3.1.4.1. Historique

111. L'éco-étiquetage et la certification sont des approches fondées sur le marché, qui tentent d'influencer le comportement des producteurs, des détaillants et des consommateurs pour qu'ils soutiennent les buts du développement durable. Parfois, les Etats peuvent volontairement adopter des lois au titre desquelles la production d'une marchandise particulière sur leur territoire doit respecter une norme internationalement convenue.

#### A. Éco-étiquetage

112. Les programmes d'éco-étiquetage se sont développés en réponse à la conscience grandissante chez de nombreux consommateurs que leurs choix d'achats pouvaient avoir des répercussions sur les pratiques environnementales et la production, ainsi que sur l'utilisation de certains produits. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) décrit l'éco-étiquetage comme un programme volontaire multicritères, engageant les tiers, qui accorde une licence autorisant l'utilisation de labels environnementaux sur des produits, afin de souligner leur « préférabilité » globale au plan de l'environnement, à l'intérieur d'une catégorie donnée de produits, sur la base de considérations relatives à leur cycles de vie<sup>55</sup>. Reconnaisant que l'éco-étiquetage peut souvent rendre la commercialisation de leurs produits plus facile, de nombreux fabricants soutiennent programmes et y participent.

113. L'intégrité des programmes d'éco-étiquetage découle de la crédibilité et de la transparence des entités indépendantes qui l'administrent. Nombre de ces entités sont des organisations à but non lucratif, tandis que d'autres sont créées par l'industrie. La série ISO 14000 présente divers principes directeurs volontaires destinés aux organisations pratiquant l'éco-étiquetage. De même, l'Agence américaine de protection de l'environnement a publié des critères que les parties intéressées peuvent utiliser pour évaluer la légitimité des organisations indépendantes tierces d'éco-étiquetage<sup>56</sup>.

114. Plusieurs normes d'éco-étiquetage tiennent compte du fait qu'un procédé de production peut provoquer des émissions de polluants tombant dans les critères, parmi lesquels le mercure, ou qu'un produit peut contenir des produits chimiques toxiques. Certaines interdisent ou limitent spécifiquement le mercure. Par exemple, le Réseau mondial d'éco-étiquetage, créé en 1994, est un regroupement international à but non lucratif d'organisations de labellisation tierces spécialisées dans les performances environnementales, qui a été créé pour lier les groupes d'éco-étiquetage de divers pays et faciliter le développement de critères régionaux d'éco-étiquetage. Le Réseau mondial d'éco-étiquetage a suggéré à ses membres qu'ils pourraient intégrer à leurs critères principaux des interdictions du mercure dans les peintures et dans diverses pièces des ordinateurs. Au niveau gouvernemental, l'Union européenne a élaboré et adopté un programme d'éco-étiquetage à l'échelle régionale, mis en œuvre par un comité travaillant sous l'autorité de la Commission européenne et d'organes compétents établis au sein de chaque Etat membre. Les critères de l'Union européenne contiennent des restrictions ou des interdictions sur de nombreuses utilisations du mercure, notamment dans les ampoules électriques, les ordinateurs de bureau, les peintures, les substrats de culture, et pompes à chaleur<sup>57</sup>.

#### B. Certification

115. A l'instar de l'éco-étiquetage, les programmes de certification se sont développés en réponse à la conscience grandissante que le choix des consommateurs peuvent avoir des répercussions à la fois sur les pratiques de travail et les impacts environnementaux, au delà de l'extraction et de la fabrication des matériels et des produits. Avec la certification, les organes gouvernementaux ou les parties tierces indépendantes garantissent aux acheteurs que les produits, les procédés de production ou d'extraction, respectent certaines normes établies, telles que le commerce équitable ou la durabilité environnementale. Les normes de certification peuvent être fixées par des Gouvernements, des organisations internationales, ou des organisations tierces indépendantes.

<sup>55</sup> Réseau mondial d'éco-étiquetage, Qu'est-ce que l'éco-étiquetage ? (citant la définition que l'ISO donne de l'éco-étiquetage), disponible sur <http://www.gen.gr.jp/eco.html>.

<sup>56</sup> Voir Agence américaine de protection de l'environnement, *Directives finales aux organes de direction sur les achats préférentiels au plan de l'environnement*, 64 Fed. Reg. 45,810, 45,855 (1999).

<sup>57</sup> Commission européenne, Règlement (CE) n° 1980/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2000, établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique, J.O. 2000 (L 237), 1 (2000).

116. Outre qu'elles influencent les choix des consommateurs finaux, les certifications peuvent parfois influencer les comportements d'achat des distributeurs et détaillants de produits. Par exemple, aux États-Unis, des campagnes d'ONG ont conduit de grands détaillants de produits en bois à convenir de ne commercialiser que du bois certifié, produit selon des méthodes rationnelles.

117. Dans le domaine de l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or, une organisation professionnelle pour « l'Or vert » (Corporación Oro Verde) promeut et administre un programme pilote de certification pour l'extraction minière durable de l'or dans la région de Choco, en Colombie. Un certificat « Or vert » garantit aux acheteurs d'or brut ou de produits finis que l'or a été produit dans le cadre de normes de commerce équitable et de pratiques écologiquement rationnelles, qui nécessitent, entre autres, qu'aucun produit chimique toxique ne soit entré dans le processus d'extraction. Cette organisation forme les mineurs et achète de l'or pour l'utilisation dans des produits et de la bijouterie. Elle verse une prime pour l'or fourni par les mineurs certifiés<sup>58</sup>. À l'échelle mondiale, elle est rattachée à l'Association pour une extraction minière responsable, pour défendre la cause de l'adoption par cette dernière de normes environnementales similaires<sup>59</sup>.

118. La participation à la plupart des programmes de certification est une démarche volontaire pour toutes les parties concernées, mais des versions plus vigoureuses peuvent cependant exister. Le Système de certification du Processus de Kimberley est un mécanisme gouvernemental international qui a été mis en place en réponse à une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies pour prévenir le commerce des diamants qui finance les conflits. Le Système de certification du Processus de Kimberley a été lancé en janvier 2003 et soixante-douze pays y participent actuellement, notamment tous les grands importateurs et exportateurs de diamants, et plusieurs autres sont candidats. Dans le cadre du Système de certification du Processus de Kimberley, les participants conviennent que le pays exportateur certifiera que les expéditions de diamant brut ne sont pas des diamants de la guerre, les pays importateurs exigeront ces certificats, et aucun pays participant ne négociera des diamants bruts avec un non participant. Les pays qui participent devraient adopter des lois mettant en vigueur les normes minimales du Système de certification du Processus de Kimberley et instaurant des systèmes de contrôle pour régir l'importation et l'exportation des diamants bruts. Le Système de certification du Processus de Kimberley n'est pas juridiquement contraignant et ne prévoit pas d'obligation de rapports. Cependant, les participants ont instauré un « mécanisme d'examen » qui demande aux Gouvernements de partager les données et de promouvoir les visites de vérification volontaires<sup>60</sup>.

#### 3.1.4.2. Travailler sur les priorités mondiales pour le mercure

119. Des programmes renforcés d'éco-étiquetage et de certification pour le mercure pourraient s'appliquer à différents produits, secteurs de procédés et régions géographiques. Appliqués de la façon la plus large, ils pourraient stimuler la demande des consommateurs en produits et procédés sans mercure, développer l'innovation et la commercialisation de ceux-ci, ce qui aiderait à **réduire la demande mondiale en mercure liée à son utilisation dans les produits et les procédés de production**. Il existe là, potentiellement, une réduction de la demande envers l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or. En accroissant la demande en produits en teneur de mercure réduite, l'éco-étiquetage et les programmes de certification pourraient contribuer à réduire la production de déchets qui contiennent du mercure, ce qui entrerait dans le but de **trouver des solutions écologiquement rationnelles pour la gestion des déchets contenant du mercure et des composés de mercure**. De plus, en réduisant l'utilisation mondiale du mercure dans les procédés et dans les déchets, ces programmes pourraient aider à **réduire les émissions anthropiques de mercure dans l'atmosphère**.

#### 3.1.4.3. Considérations sur les ressources

120. La plupart des programmes d'éco-étiquetage et de certification sont élaborés et administrés par des acteurs privés. Leur capacité d'influence sur les États est donc très ténue. Cependant, leur intégrité peut être notablement renforcée par une participation et un soutien réels des Gouvernements. Les initiatives intergouvernementales comme celle de l'Union européenne (voir paragraphe 114, ci-dessus) peuvent amener de la cohérence dans les normes d'une large gamme de produits, et les

<sup>58</sup> Voir Corporación Oro Verde, *Les mineurs certifiés sont mieux rémunérés*, disponible sur [http://www.greengold-oroverde.org/ingles/ov\\_impacto\\_ing.html](http://www.greengold-oroverde.org/ingles/ov_impacto_ing.html). (en anglais et espagnol)

<sup>59</sup> L'Association pour une extraction minière responsable est un réseau mondial créé pour s'attaquer aux impacts écologiques et socio-économiques de l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or, partout dans le monde. Voir Association pour une extraction minière responsable, <http://www.communitymining.org>.

<sup>60</sup> Système de certification du Processus de Kimberley (2002), disponible sur [http://www.Kimberleyprocess.com/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=18&Itemid=35](http://www.Kimberleyprocess.com/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=18&Itemid=35).

certifications peuvent comporter des avantages liés au commerce pour le bénéficiaire (comme le droit automatique à vendre un produit éco-labellisé dans tous les pays du bloc commercial considéré). Dans le cas des versions fortes de ces programmes, comme le Processus de Kimberley, il convient que les Gouvernements les négocient et les mènent. Si ces derniers processus intergouvernementaux peuvent se révéler beaucoup plus puissants que les initiatives non gouvernementales, ils nécessitent, de toute évidence, des ressources budgétaires publiques, largement supérieures.

121. Les coûts financiers de la négociation d'un programme de certification fort pourraient être analogues aux coûts de négociation d'autres accords multilatéraux. De plus, le Processus de Kimberley a été précipité par la vision consensuelle entre les Gouvernements, que le commerce des diamants de la guerre fomentait des atteintes graves et perverses contre les droits humains, qui furent vigoureusement dénoncées. Toutefois, un programme de certification innovant et mondial s'appliquant au marché international de l'or pouvait constituer une manière globale d'aborder les problèmes posés par les émissions de mercure émanant de l'extraction minière artisanale ou à petite échelle de l'or, qui reste la deuxième plus importante source mondiale d'émissions de mercure, après celles des installations fixes de combustion.

#### **3.1.4.4. Obligations procédurales**

122. Les programmes renforcés d'éco-étiquetage et de certification qui se préoccupent des problèmes posés par le mercure pourraient être lancés produit par produit, secteur par secteur, ou de façon intersectorielle dans les pays pris à titre individuel, dans les régions, ou mondialement. Parce que le nombre de combinaisons possibles est quasi-infini, notamment s'agissant de leurs participants potentiels, la présente analyse s'abstient de spéculer sur la mesure dans laquelle ils pourraient être développés.

#### **3.1.5. Note concernant les Registres des rejets et transferts de matières polluantes**

123. Les Registres des rejets et transferts de matières polluantes sont des mécanismes visant à garantir le « droit de savoir » du grand public—le droit d'accéder à l'information concernant les risques pour la santé humaine et l'environnement dus aux émissions de produits chimiques toxiques, notamment le mercure. La présente analyse identifie et discute les Registres des rejets et transferts de matières polluantes en tant qu'option au titre des dispositions actuelles d'un instrument juridique international existant, le Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Pour une discussion plus approfondie sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes et le Protocole de Kiev, voir la section 3.2.4. ci-après.

124. La présente note au sein de cette section a pour objectif de reconnaître que l'utilisation des Registres des rejets et transferts de matières polluantes peut ne pas être limitée aux pays qui les instaurent conformément à un accord juridiquement contraignant multilatéral. La plupart des Etats hautement développés demandent aux industries des rapports sur leurs émissions et transferts de certains polluants précis, et compilent ces informations dans des registres ou inventaires accessibles au public. Ils ont généralement agi de leur propre initiative, et non en raison des exigences d'un traité multilatéral. De même, les pays en développement peuvent établir leurs propres Registres des rejets et transferts de matières polluantes sans, au préalable, devenir membres d'un traité comme le Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et les transferts de matières polluantes. L'intérêt de faire d'un registre des rejets et transferts de matières polluantes une Partie au Protocole de Kiev ou à un autre instrument semblable est que les pays en développement peuvent avoir ainsi plus facilement accès au savoir technique, à l'échange des informations et à l'assistance d'autres Parties membres, ce qui peut faciliter le succès de leur propre mise en œuvre d'un registre efficace des rejets et transferts de polluants.

125. Les sociétés qui s'engagent dans des activités entraînant l'émission ou le transfert de substances polluantes comme le mercure peuvent, de leur propre chef ou en partenariat avec d'autres, livrer volontairement au public des informations sur leurs activités polluantes. Cependant, les motifs susceptibles de dissuader l'industrie de procéder ainsi sans y être poussées par leurs Gouvernements peuvent importants, et l'accessibilité et l'utilité des informations pour le public peuvent être moindres que lorsque les informations sont soumises et présentées dans le cadre d'un registre national normalisé et obligatoire.

### 3.2. Options pouvant être retenues en application des dispositions actuelles des instruments juridiques internationaux existants

126. Cette section identifie et décrit les options envisageables dans le cadre d'instruments juridiques internationaux contraignants pouvant être mis en œuvre en utilisant les dispositions existantes des instruments, ou qui pourraient être adoptées en utilisant les dispositions existantes de gestion de substances complémentaires au titre des instruments. Ces instruments sont notamment la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP), et le Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes. Toutes les options feraient appel à des procédures et des mécanismes existants au titre des traités respectifs, et ne nécessiteraient donc de créer aucun nouvel instrument ou processus international non encore autorisés par les traités.

127. Aucune de ces approches n'est susceptible de couvrir dans leur totalité les sept priorités mondiales pour le mercure identifiées dans la Décision 24/3 IV. Elles comprendront plutôt des éléments spécifiques d'une stratégie mondiale d'ensemble pour le mercure. Dans leurs réflexions sur l'opportunité de défendre l'une, certaines ou l'ensemble de ces options—et comment ils pourraient comparer avec les options d'instruments internationaux amendés ou nouveaux discutés ci-après aux sections 0 et 3.4—les Gouvernements souhaiteront peut-être prendre en considération la durée et les coûts probables de négociation et d'adoption des options en tenant compte de la mesure dans laquelle ils pourront aborder tel aspect particulier (noter que l'option de la Convention de Bâle est déjà en cours).

128. A la fin de la section un bref commentaire décrit quelques-unes des voies par lesquelles la réduction des émissions de gaz à effet de serre au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et ses instruments connexes pourrait aussi contribuer à réduire les risques dus aux émissions de mercure.

129. Une autre option encore—mais qui n'est pas développée dans la présente analyse—consisterait à utiliser divers accords régionaux sur l'environnement existants relatifs aux produits chimiques régionaux, aux déchets, aux pollutions marines, dans leurs formes présentes ou renforcées, pour aborder les priorités mondiales pour le mercure. Entre autres exemples de tels accords, il faut citer : des accords maritimes régionaux tels que la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (Convention OSPAR) (1992), la Convention de Cartagena pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes (1983), et la Convention d'Helsinki sur la protection du milieu marin de la zone de la mer Baltique (1992); les accords transfrontières sur les déchets tels que la Convention de Waigani interdisant l'importation de déchets dangereux et radioactifs dans les pays insulaires du Forum et contrôlant les mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux dans la région du Pacifique Sud (1995), et la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique (1991); et des accords sur l'environnement liés au commerce international, comme l'Accord nord américain de coopération dans le domaine de l'environnement (1993), un accord annexe à l'Accord de libre-échange nord américain (ALENA)<sup>61</sup>.

130. Plusieurs de ces instruments contiennent déjà des dispositions liées au mercure, ou pourraient être élargis en ce sens. L'option mondiale complémentaire consisterait à relier certains de ces instruments régionaux, ou tous, sous une structure globale, de manière à pouvoir les harmoniser, et que leurs des synergies puissent être explorées, que l'on puisse identifier les lacunes, qu'ils soient ouverts à l'adhésion au plan mondial, etc. Les défis logistiques, juridiques et politiques de tels objectifs peuvent apparaître décourageants (voir, par exemple, la discussion de la Convention CEE-ONU sur le Transport à longue distance des polluants atmosphériques et son Protocole sur les métaux lourds, ci-après section 0). Cette option n'est pas davantage explorée dans la présente analyse, mais elle pourrait être l'objet d'une étude intersession, si le Groupe à composition non limitée le souhaitait. Les Parties à tel ou tel accord régional pourraient aussi prendre des mesures, dans le cadre des procédures de leurs accords respectifs, pour renforcer leurs capacités à contribuer à la réalisation des priorités mondiales pour le mercure. Elles pourraient en outre utiliser ces accords régionaux comme des outils pour traiter des défis spécifiques régionaux relatifs au mercure.

<sup>61</sup> Pour une discussion sur ces accords régionaux et d'autres dans le contexte de la gestion des produits chimiques, voir John Buccini, *La quête mondiale d'une gestion rationnelle des produits chimiques*, ch. 4.2 (Banque mondiale 2004).

### 3.2.1. Les déchets de mercure au titre de la Convention de Bâle

131. Cette section discute des efforts en cours du service Substances chimiques du PNUE et du secrétariat de Bâle pour mettre sur pied un plan de travail visant à élaborer des directives pour les déchets de mercure, et à mettre en œuvre des projets pilotes sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure dans certains pays. Cette initiative pourrait être vue comme faisant partie intégrante du soutien aux normes juridiques « douces » de la Convention de Bâle pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets, qui viendrait s'ajouter aux dispositions contraignantes de la Convention relatives au transport international des déchets de mercure.

#### 3.2.1.1. Historique

132. La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination a pour buts essentiels de contrôler et réduire les mouvements transfrontières de déchets dangereux et autres déchets, prévenir et minimiser leur production, soutenir la gestion écologiquement rationnelle de ces déchets, et promouvoir activement le transfert et l'utilisation de technologies plus propres. La Convention de Bâle couvre les déchets toxiques et toxiques pour l'environnement, corrosifs, inflammables, infectieux, les poisons et les explosifs, y compris le mercure. Elle fixe un cadre pour le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux, ne permettant ces mouvements que sous réserve d'une notification préalable écrite de l'Etat d'exportation auprès des autorités compétentes des Etats d'importation et de transit.

133. La Convention définit la « gestion écologiquement rationnelle » des déchets dangereux et autres déchets comme « toutes mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux ou d'autres déchets sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets »<sup>62</sup>. La Convention exige des Parties qu'elles coopèrent dans l'élaboration de directives techniques pour améliorer et concrétiser la gestion écologiquement rationnelle des déchets. Avec les ans, un certain nombre de directives techniques relatives à diverses sortes de déchets et flux de déchets ont été élaborées pour aider les Parties, en particulier celles des pays en développement, dans leurs entreprises visant à assurer et pérenniser la gestion écologiquement rationnelle des déchets. Il faut citer ici, entre autres, le « Projet de directives techniques sur le recyclage ou la récupération écologiquement rationnels des métaux et des composés métalliques (R4) », qui s'intéresse principalement au recyclage et à la récupération des douze métaux et composés métalliques (notamment le mercure) énumérés à l'Annexe I de la Convention de Bâle<sup>63</sup>.

134. Lors de la huitième Conférence des Parties, le service Substances chimiques du PNUE a demandé à la Convention de Bâle d'envisager d'inclure les stratégies de minimisation du mercure et des déchets de mercure dans les domaines d'intervention du Plan stratégique de Bâle, et de travailler en lien étroit avec le PNUE pour mettre au point des directives plus spécifiques et précises sur les déchets de mercure que de nombreux pays réclamaient<sup>64</sup>. La Conférence des Parties a accueilli favorablement cette demande et intégré les déchets de mercure dans le budget de l'exercice biennal 2007-2008 du Fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique de la Convention de Bâle et dans le programme de soutien à la mise en œuvre des domaines d'activité du Plan stratégique<sup>65</sup>. En adoptant le budget du Fonds d'affectation spéciale, la Conférence des Parties a déclaré que la Convention devrait :

En coopération avec le PNUE, constituer des partenariats sur le thème des technologies respectueuses de l'environnement et de la sensibilisation à la prévention, l'utilisation et l'élimination des déchets de mercure; mettre au point des programmes de renforcement des capacités et d'assistance technique axés sur la prévention et la réduction de la pollution par le mercure; élaborer des directives pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets de

<sup>62</sup> CONVENTION DE BALE SUR LE CONTROLE DES MOUVEMENTS TRANSFRONTIERES DE DECHETS DANGEREUX ET DE LEUR ELIMINATION, art. 2.8, 22 mars 1989.

<sup>63</sup> Conférence des Parties, septième réunion, *Projet de directives techniques sur le recyclage ou la récupération écologiquement rationnels des métaux et des composés métalliques (R4)*, UNEP/CHW.7/8/Add.3 (2004).

<sup>64</sup> Conférence des Parties, huitième réunion, *Déchets de mercure et Convention de Bâle*, UNEP/CHW.8/INF/37 (2006). Le Plan stratégique de Bâle a été adopté à la Conférence des Parties, sixième réunion, Décision VI/1, *Plan stratégique pour la mise en œuvre de la Convention de Bâle (jusqu'en 2010)*, UNEP/CHW/.6/40 (2002).

<sup>65</sup> Conférence des Parties, huitième réunion, Décision VIII/33, *Programme et budget pour l'exercice biennal 2007-2008*, tableau 5, UNEP/CHW.8/16 (2006).



mercure en mettant l'accent sur la mise au point de pratiques rationnelles d'élimination et de remise en état<sup>66</sup>.

135. Le service Substances chimiques du PNUE et le secrétariat de Bâle ont ultérieurement convenu d'un plan de travail dans lequel les projets de textes pour les directives techniques seraient élaborés et finalisés en lien étroit avec le Groupe de travail à composition non limitée de Bâle, tandis que les projets pilotes sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure seraient mis en œuvre dans un certain nombre de pays. Le plan de travail prévoyait que les projets de directives techniques seraient présentés pour examen au Groupe de travail à composition non limitée lors de sa sixième réunion en septembre 2007<sup>67</sup>.

### 3.2.1.2. Travailler sur les priorités mondiales pour le mercure

136. On peut prévoir que le champ d'application des directives techniques pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure intègrera le cycle de vie entier du mercure de sa production à son élimination définitive. L'élaboration de directives globales, et leur mise en œuvre ultérieure par les Parties à la Convention de Bâle, pourraient donc être des étapes importantes vers la réalisation des priorités mondiales pour le mercure consistant à **trouver des solutions écologiquement rationnelles pour la gestion des déchets contenant du mercure et des composés de mercure et trouver des solutions pour le stockage écologiquement rationnel du mercure.**

137. Pour réussir, la mise en œuvre de directives globales sur les déchets de mercure devrait aussi se préoccuper, à des degrés divers, de la plupart des autres domaines prioritaires. Le recours aux technologies écologiquement rationnelles et à la sensibilisation aux déchets de mercure peut faire décroître les déchets grâce à des technologies de remplacement, à une production plus propre, et à la réduction de l'utilisation de mercure dans de nombreux produits de consommation, tous éléments qui aideraient à **réduire la demande mondiale en mercure liée à son utilisation dans les produits et les procédés de production.** Une production plus propre et des technologies de remplacement pourraient aussi contribuer à **réduire les émissions anthropiques de mercure dans l'atmosphère.** La récupération et le recyclage du mercure contenu dans les déchets—sur une base provisoire jusqu'à ce que des substituts soient disponibles dans des conditions raisonnables—pourrait réduire la demande en mercure brut issu de l'extraction minière et par conséquent **réduire l'offre mondiale de mercure, notamment en infléchissant l'extraction minière primaire et en prenant en considération une hiérarchie des sources.**

138. De plus, les directives techniques pourraient faciliter la mise en place de pratiques de remise en état et contribuer ainsi à la **remise en état de sites actuellement pollués et portant atteinte à la santé publique et à l'environnement.** Finalement, en se tournant vers des considérations de participation du public telles que la sensibilisation, l'échange des informations, l'éducation, la formation et la participation aux partenariats public-privé, les directives pourraient contribuer pour partie à la priorité consistant à **développer les connaissances dans des domaines tels que les inventaires, l'exposition humaine et environnementale, le suivi environnemental et les impacts socio-économiques.**

### 3.2.1.3. Considérations sur les ressources

139. L'élaboration de directives techniques relatives à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et autres déchets est une importante fonction des normes juridiques « douces » de la Convention de Bâle, qui est ancrée dans le texte du traité et fait partie depuis longtemps de ses pratiques. L'utilisation des ressources de la Convention pour élaborer et mettre en œuvre des directives relatives aux déchets de mercure ne nécessiterait la création d'aucun nouvel instrument ou processus international qui n'aurait pas été déjà anticipé par la Convention. De plus, la Convention de Bâle dispose d'une expérience considérable dans l'encouragement aux partenariats visant à faciliter la réalisation de ses objectifs.

140. La mesure dans laquelle les directives techniques sur les déchets contenant du mercure et des composés de mercure réussissent vraiment à aider à réaliser les priorités mondiales du Conseil d'administration pour le mercure dépendra du champ d'application et de la profondeur des directives. De plus, leur efficacité dépendra fortement des ressources que chaque pays consacre à la mise en œuvre des directives au plan interne et, ensuite, de l'assistance technique et financière que les Parties qui sont des pays en développement reçoivent pour soutenir leur mise en œuvre. En dépit des efforts

<sup>66</sup> *Id.*, Section B9, *Déchets d'amiante et déchets de mercure.*

<sup>67</sup> Bureau élargi, huitième réunion de la Conférence des Parties, *Elaboration de lignes directrices sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets contenant du mercure en mettant l'accent sur l'élaboration de pratiques rationnelles d'élimination et de remise en état*, UNEP/SBC/BUREAU/8/1/4 (2007).

conséquents faits par le secrétariat de Bâle et de nombreux Gouvernements pour élargir et accroître la base des ressources de la Convention, la Convention de Bâle manque chroniquement des capitaux nécessaires pour fournir l'assistance financière dont de nombreux pays en développement ont besoin pour mettre intégralement en œuvre les engagements qu'ils ont pris par traité. Réaliser les priorités mondiales pour le mercure liées à la gestion des déchets de mercure demandera des ressources financières conséquentes qui ne viendront vraisemblablement pas de la Convention de Bâle, sauf modification de ce modèle historique, soit grâce à l'apport de contributions beaucoup plus importantes des pays développés au Fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique de la Convention de Bâle, un soutien nouveau et conséquent de la part de mécanismes de financement multilatéraux, des activités de partenariats largement renforcées, ou d'autres moyens encore. Même sans ces ressources complémentaires cependant, des avancées marginales resteront possibles et souhaitables, au travers par exemple de projets pilotes ciblés.

#### 3.2.1.4. Obligations procédurales

141. Comme il a été observé plus haut, le mécanisme d'élaboration des directives techniques sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure est lancé. Dans une note à la première réunion du Bureau élargi de la huitième Conférence des Parties, le secrétariat de Bâle faisait observer :

A la suite de la Décision VIII/33 de la huitième Conférence des Parties, le service Substances chimiques du PNUE et le secrétariat de la Convention de Bâle ont ouvert des discussions et convenu d'élaborer un plan de travail, comprenant notamment la formulation de directives spécifiques sur les déchets de mercure. Le plan de travail convenu se divise en deux volets :

Volet I : Elaborer et mener à bonne fin des projets de textes pour les directives techniques sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure en lien étroit avec le Groupe de travail à composition non limitée [de Bâle];

Volet II : Mise en œuvre de projets pilotes sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure dans certains pays.

« S'agissant de la Phase I du plan de travail, un projet de Table des matières pour les projets de directives techniques pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure a été élaboré et le processus de sélection d'une équipe de consultants chargés d'élaborer des projets définitifs de directives techniques est en cours. Une fois élaborés, les projets de directives techniques seront distribués aux Parties à la Convention de Bâle et autres parties prenantes pour observations et le projet révisé devrait être présenté pour examen à la sixième réunion du Groupe de travail à composition non limitée en septembre 2007 à Genève. Le Groupe de travail à composition non limitée devrait créer un groupe de travail intersessions pour faire progresser ces travaux entre la sixième réunion du Groupe à composition non limitée (septembre 2007) et la neuvième réunion de la Conférence des Parties qui se déroulera en 2008, en vue de son éventuelle adoption.

Le volet II du plan de travail, qui inclut la mise en œuvre de projets pilotes sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure dans certains pays, notamment la mise en œuvre pilote des directives techniques sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure, sera mené sous réserve des disponibilités en ressources financières complémentaires »<sup>68</sup>.

#### 3.2.2. Le commerce international du mercure au titre de la Convention de Rotterdam

142. Les Parties à la Convention de Rotterdam pourraient prendre des mesures pour ajouter toutes les utilisations du mercure à la Convention, de sorte que le commerce international du mercure et des produits contenant du mercure soit soumis à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause de la Convention.

<sup>68</sup> *Id.* par. 4-5.

### 3.2.2.1. Historique

143. Le PNUE et la FAO ont commencé à élaborer et promouvoir des programmes volontaires d'information et d'échanges sur les pesticides et autres produits chimiques au milieu des années 80. Les deux organisations ont introduit conjointement la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC) en 1989, qui a servi de base à l'adoption, en 1998, de la Convention de Rotterdam. La Convention a deux objectifs : 1) encourager le partage des responsabilités et la coopération entre Parties dans le domaine du commerce international de certains produits chimiques dangereux, afin de protéger la santé des personnes et l'environnement contre des dommages éventuels; 2) contribuer à l'utilisation écologiquement rationnelle de ces produits en facilitant l'échange d'informations sur leurs caractéristiques, en instituant un processus national de prise de décision applicable à leur importation et à leur exportation et en assurant la communication de ces décisions aux Parties.

144. Le cœur de la Convention est sa procédure de consentement préalable en connaissance de cause. Certains produits chimiques interdits ou strictement réglementés et les préparations pesticides extrêmement dangereuses figurent à l'Annexe III, dans la liste PIC des « Produits chimiques soumis à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause ». Les Parties peuvent exporter des substances énumérées dans cette liste à d'autres Parties uniquement si la Partie importatrice pressentie fournit au préalable son consentement préalable en connaissance de cause. Les Parties exportatrices doivent fournir aux Parties importatrices une notification d'exportation qui comporte des informations précises sur la date à laquelle elles (ou une entité sur leur territoire) souhaitent exporter un produit chimique interdit ou strictement réglementé sur leurs propres territoires, mais ne figurant pas encore à l'Annexe III. Les Parties importatrices peuvent demander des informations complémentaires sur le produit chimique, relativement aux questions de sécurité du travail ou de santé humaine ou d'hygiène environnementale.

145. La liste de l'Annexe III contient actuellement trente-neuf produits chimiques soumis à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, notamment vingt-quatre pesticides, quatre préparations pesticides extrêmement dangereuses, et onze produits chimiques industriels. Sur cet ensemble, quatorze ont été ajoutés à l'Annexe III après l'entrée en vigueur de la Convention en 2004, grâce aux dispositions de la Convention concernant l'ajout de produits chimiques sur la liste. Les listes de produits chimiques s'appliquent à des catégories d'utilisation spécifiques, notamment les pesticides, les préparations pesticides extrêmement dangereuses, et les utilisations industrielles. Les composés de mercure destinés à être utilisés comme pesticides font déjà partie des produits chimiques inscrits<sup>69</sup>.

146. La Convention de Rotterdam prévoit aussi l'échange d'informations scientifiques, techniques, économiques et juridiques sur les produits chimiques entrant dans son champ d'application. Bien que la troisième Conférence des Parties ait adopté une stratégie globale pour aider les pays en développement et les pays à économie en transition à s'assurer des ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre de leurs engagements au titre du traité, la Convention de Rotterdam n'a pas accès à un mécanisme de financement contraignant spécifiquement chargé de cette responsabilité<sup>70</sup>.

### 3.2.2.2. Ajout d'utilisations industrielles du mercure à la liste PIC

147. La circulaire PIC de juin 2006 contient une notification de la Suède, par laquelle ce pays a informé le secrétariat qu'il a pris des mesures réglementaires définitives pour interdire ou réglementer strictement les utilisations industrielles du mercure métallique, des produits chimiques contenant du mercure, certaines marchandises ou certains articles contenant du mercure<sup>71</sup>. Cette notification ne déclenchera pas la procédure d'ajout du mercure industriel à la liste PIC à moins que, et jusqu'à ce que, le secrétariat reçoive une notification semblable d'une Partie d'au moins une autre « région considérée aux fins de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause »<sup>72</sup>. Si une telle notification est reçue, alors le mercure industriel pourrait être ajouté à la liste PIC.

<sup>69</sup> On trouve dans la liste des composés de mercure les composés inorganiques du mercure et les composés du type alkylmercure, alkyloxyalkyle et arylmercure. Voir Convention de Rotterdam, annexe III.

<sup>70</sup> Voir Conférence des Parties, troisième réunion, Décision RC-3/5, *Mécanisme de financement*, UNEP/FAO/RC/COP.3/26 (2006).

<sup>71</sup> Voir secrétariat de la Convention de Rotterdam, *Circulaire PIC XXIII – juin 2006*, app. I, 15 (2006).

<sup>72</sup> Voir Convention de Rotterdam, art. 5.5. Les sept régions considérées aux fins de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, déterminées par la Conférence des Parties dans sa Décision RC-1/2, sont l'Afrique, l'Asie, l'Europe, l'Amérique latine et les Caraïbes, le Proche-Orient, l'Amérique du Nord et le Pacifique Sud-Ouest. Voir Convention de Rotterdam, *Régions PIC, disponible sur* [http://www.pic.int/home\\_fr.php?type=t&id=66](http://www.pic.int/home_fr.php?type=t&id=66)

### 3.2.2.3. Travailler sur les priorités mondiales pour le mercure

148. La Convention de Rotterdam s'applique au commerce international, entre les Parties, des produits chimiques inscrits sur la liste, pour les catégories d'utilisations précisées dans la liste. Elle ne réduit ni ne prévient directement ce commerce, sinon dans la mesure où les pays exportateurs ne peuvent autoriser le commerce des produits chimiques inscrits sur la liste vers un pays importateur que s'il a donné son consentement préalable en connaissance de cause. Quoi qu'il en soit, la présence d'un produit sur la liste PIC tend, à des degrés divers, à décourager le commerce du produit en question. De plus, la réception de la notification PIC et des informations qui doivent précéder ou accompagner les expéditions internationales de produits chimiques inscrits sur la liste peut faciliter une meilleure gestion du produit chimique dans les pays importateurs.

149. Parce qu'elle ne réglemente pas directement ni ne prévient le commerce des produits chimiques inscrits sur la liste, la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, seule, ne peut prévenir des situations dans lesquelles un commerce du mercure « légitime » (où la Partie importatrice a fourni son consentement en connaissance de cause) est détourné vers d'autres utilisations, non approuvées. Par exemple, dans certains pays le mercure a pendant quelques années été importé pour servir officiellement à des utilisations de dentisterie par exemple, puis détourné vers d'autres usages tels que l'extraction minière artisanale de l'or<sup>73</sup>. Jointe à des contrôles douaniers efficaces et des impératifs de traçage interne, la procédure de consentement préalable en connaissance de cause peut être une partie précieuse d'une stratégie globale visant à permettre aux pays de réglementer les importations et les utilisations du mercure à l'intérieur de leurs frontières. Dans le cadre de cette stratégie, une liste afférente à la Convention de Rotterdam serait la mieux à même de dissuader les détournements, si elle couvrait *toutes* les utilisations du mercure.

150. L'ajout des utilisations industrielles du mercure à la liste PIC pourrait avoir un effet positif, quoique marginal, sur la réalisation des priorités mondiales pour le mercure identifiées dans la Décision 24/3 IV. Ces effets positifs s'appliqueraient en particulier aux priorités en lien avec le commerce international, à savoir, **réduire la demande mondiale en mercure liée à son utilisation dans les produits et les procédés de production**<sup>74</sup> et, dans une moindre mesure, **réduire l'offre mondiale de mercure**. De plus, les procédures d'échange d'informations de la Convention de Rotterdam pourraient aider à **accroître les connaissances** sur les dangers et les risques liés à l'utilisation du mercure dans certains produits et procédés, même si elles ne contribuent que peu à développer les connaissances dans les domaines spécifiquement identifiés dans cette priorité mondiale, notamment les inventaires, l'exposition humaine et environnementale, le suivi environnemental, et les impacts socio-économiques.

### 3.2.2.4. Considérations sur les ressources

151. Les procédures et mécanismes d'ajout de produits chimiques à la liste PIC sont une part essentielle de la Convention de Rotterdam. L'emploi de ces procédures et mécanismes pour inventorier les utilisations industrielles du mercure ne nécessiterait la création d'aucun instrument ou processus international complémentaire qui n'aurait pas déjà été prévu par la Convention.

152. Ainsi qu'il a été observé plus haut, la Convention de Rotterdam ne contient pas de mécanisme de financement obligatoire. Dans la mesure où une nouvelle liste relative au mercure pourrait imposer des coûts de mise en œuvre supplémentaires aux pays en développement, ces pays pourraient solliciter une assistance financière dans le cadre du processus convenu à la Décision RC-3/5<sup>75</sup>.

### 3.2.2.5. Obligations procédurales

153. L'ajout des utilisations industrielles du mercure à la liste PIC pourrait se faire dans le cadre normal des clauses des articles 5 et 7 de la Convention. Outre la réception de la notification de la Suède, le secrétariat doit recevoir une notification contenant les informations pertinentes exigées d'une Partie d'une région considérée aux fins de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, mais qui soit hors d'Europe. Le secrétariat ferait alors suivre les notifications au Comité d'étude des produits chimiques, un organe subsidiaire de la Convention. Au contraire de la procédure d'établissement de listes pour la Convention de Stockholm sur les POP, le Comité d'étude des produits

<sup>73</sup> Voir service Substances chimiques du PNUE, INFORMATION SUR L'OFFRE, LES ECHANGES ET LA DEMANDE DE MERCURE 46, para. 204 (2006).

<sup>74</sup> Du fait que la définition du « produit chimique » au titre de la Convention inclut la substance elle-même comme les mélanges ou les préparations, une liste de l'Annexe III de toutes les utilisations du mercure peut offrir aux Parties importatrices l'autorité nécessaire pour réglementer l'importation de produits contenant du mercure. Voir Convention de Rotterdam, art. 2 a).

<sup>75</sup> Voir Décision RC-3/5, *supra* note 70.

chimiques n'entreprend pas une évaluation indépendante du produit chimique. Il détermine plutôt si les notifications satisfont aux critères fixés à l'Annexe II de la Convention de Rotterdam. Prenant en considération ces critères, le Comité d'étude des produits chimiques examinerait les notifications et déciderait s'il convient de recommander que la Conférence des Parties soumette les utilisations industrielles du mercure à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause. Il faut noter que les décisions de la Conférence des Parties d'amender l'Annexe III ne peuvent être prises que par consensus et ne suivent pas automatiquement une recommandation du Comité d'étude des produits chimiques. Si la Conférence des Parties décidait d'ajouter ces utilisations du mercure à l'Annexe III, alors l'amendement à l'Annexe III entrerait en vigueur pour toutes les Parties, à la date précisée dans la décision.

154. Les réunions ordinaires de la Conférence des Parties à la Convention de Rotterdam connaissent maintenant un cycle de deux ans. La prochaine réunion, qui sera la quatrième Conférence des Parties, est prévue pour octobre 2008. En raison des obligations procédurales de la Convention, la Conférence des Parties à la Convention de Rotterdam pourrait envisager d'ajouter le mercure en tant que produit chimique industriel à la Convention, au plus tôt lors de la cinquième Conférence des Parties-5, programmée pour fin 2010.

### 3.2.3. Le méthylmercure au titre de la Convention de Stockholm

155. Cette section discute la faisabilité de traiter les questions du mercure au titre des procédures et mécanismes existants de la Convention de Stockholm, en inscrivant le méthylmercure dans l'Annexe C à la Convention. Les deux hypothèses consistant à aborder les défis posés par le mercure en amendant la Convention, ou bien en adoptant un protocole sur le mercure ou sur les métaux à la Convention, sont discutées séparément, aux sections 0 et 3.4.1 ci-après.

#### 3.2.3.1. Historique

156. La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) est destinée à protéger la santé humaine et l'environnement contre les POP. Elle contient : des mesures de contrôle des produits chimiques inscrits sur la liste, notamment les interdictions ou réglementations strictes de la production, l'utilisation, l'importation et l'exportation de POP produits intentionnellement; des mesures visant à réduire ou éliminer les émissions venant de POP produits non intentionnellement; et des mesures pour le traitement des déchets et des stocks de POP. La Convention de Stockholm contient aussi des dispositions contraignantes sur des considérations financières, notamment la création d'un mécanisme de financement pour aider les pays en développement et les pays à économie en transition dans leur mise en œuvre de la Convention.

157. La Convention contient actuellement une liste de douze POP, notamment des pesticides et des produits chimiques industriels, ainsi que des POP produits non intentionnellement. Plusieurs produits chimiques supplémentaires ont été proposés par des Parties pour être inscrits sur la liste dans le cadre du processus énoncé à l'article 8 de la Convention. Le « Comité d'étude des polluants organiques persistants », un organe subsidiaire de la Convention, travaille à satisfaire étape par étape les exigences de l'article 8, pour aboutir éventuellement à une recommandation du Comité à la Conférence des Parties à la Convention pour qu'elle envisage d'inscrire certains des produits chimiques proposés dans les annexes de la Convention, ou tous.

#### 3.2.3.2. Inscription du méthylmercure dans la Convention de Stockholm

158. En 1999, alors qu'un Comité de négociation intergouvernemental élaborait le texte de Stockholm, la question s'était posée de savoir si des métaux tels que le mercure pourraient être pris en considération pour une future inscription dans la liste au titre de la Convention. Sur la base des recommandations du Groupe d'experts sur les critères de choix, le Comité de négociation intergouvernemental « a convenu que les substances chimiques organométalliques seraient considérées comme devant faire l'objet de mesures internationales si elles répondaient aux critères énoncés dans le projet d'Annexe D »<sup>76</sup>. Ainsi, la forme organique du mercure la plus répandue et la plus dangereuse, le

<sup>76</sup> Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant pour l'application de mesures internationales à certains polluants organiques persistants, *Rapport du Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant pour l'application de mesures internationales à certains polluants organiques persistants sur les travaux de sa troisième session*, p. 16, par. 71, UNEP/POPS/INC.3/4 (1999). Voir aussi Groupe de travail sur l'évaluation mondiale du mercure du PNUE, *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants et son éventuelle pertinence relativement au mercure et aux composés de mercure*, 2, par. 7, UNEP(DTIE)/GMA/WG.1/INF/3 (2002) (« Il a aussi été convenu que les organométalliques étaient des substances chimiques organiques, et qu'ils tombaient donc dans le champ d'application de la future convention ») (citant le Groupe d'experts sur les critères de choix, UNEP/POPS/INC/CEG/2/3).

méthylmercure, pourrait être inscrite dans la Convention de Stockholm si elle remplissait les critères de persistance, de bioaccumulation, de potentiel de transport à longue distance dans l'environnement et d'effets indésirables de l'Annexe D.

159. Le mercure dans ses formes élémentaires, ioniques ou particulières se transforme naturellement en méthylmercure dans l'environnement au contact de certaines bactéries ou produits chimiques. Les activités humaines qui mènent aux émissions de mercure élémentaire ou à d'autres formes du mercure peuvent donc être des précurseurs non intentionnels de la production naturelle du méthylmercure. N'étant pas produit intentionnellement, le méthylmercure serait évalué pour son inscription à l'Annexe C de la Convention de Stockholm en application de l'article 5, « mesures propres à réduire ou éliminer les rejets résultant d'une production non intentionnelle ». L'article 5 introduit comme suit les diverses mesures de contrôle qu'il exige :

Chaque Partie prend au minimum les mesures ci-après pour réduire le *volume total des rejets d'origine anthropique de chacune des substances chimiques inscrites à l'annexe C*, dans le but de réduire leur volume au minimum et, si possible, de les éliminer à terme . . . (non souligné dans le texte).

160. Le groupe de travail spécial du Comité d'étude des polluants organiques persistants chargé du sulfonate de perfluorooctane a évalué une question, parmi d'autres, analogue à celle de savoir si le méthylmercure peut être inscrit en tant que POP non intentionnel dans la Convention de Stockholm : les nombreux produits chimiques produits intentionnellement qui se dispersent naturellement dans l'environnement en sulfonates de perfluorooctane peuvent-ils être inscrits dans la liste des sulfonates de perfluorooctane de l'Annexe C. Le Projet d'évaluation pour la gestion des risques posés par les sulfonates de perfluorooctane du Groupe de travail affirme :

L'article 5 du traité n'envisage pas que la « production non intentionnelle » puisse inclure des substances qui résultent de processus de transformation non anthropiques. En conséquence, l'inscription des sulfonates de perfluorooctane à l'Annexe C sur la base du fait qu'ils résultent de la dégradation d'autres produits chimiques produits intentionnellement pourrait ne pas être la bonne voie à suivre<sup>77</sup>.

161. Si cet extrait figure dans un projet de texte qui, au moment où le présent document a été rédigé, ne reflète pas nécessairement l'opinion du Comité d'étude des polluants organiques persistants, il laisse véritablement penser que l'application de l'article 5 aux « rejets dérivés de sources anthropiques pour chacun des produits chimiques cités à l'Annexe C » pourrait exclure l'inscription du méthylmercure, qui résulte de la transformation non anthropique dans l'environnement de rejets de mercure élémentaire, ionique, ou particulière, produits intentionnellement ou non par des moyens anthropiques.

162. Au contraire, seuls les rejets anthropiques non intentionnels de méthylmercure (et non les rejets de mercure élémentaire ou d'autres formes) seraient probablement susceptibles d'être inscrits à l'Annexe C de la Convention de Stockholm. Selon l'Évaluation mondiale du mercure, « des changements anthropiques de l'utilisation des terres peuvent causer une mobilisation substantielle du mercure déjà présent dans l'environnement (provenant de sources naturelles et/ou anthropiques) ... et apparemment aussi de production du méthylmercure »<sup>78</sup>. Parmi ces changements dans l'utilisation des terres, il y a par exemple l'agriculture, la foresterie et la création de réservoirs d'eau. La production de méthylmercure « serait probablement [aussi] un phénomène généralisé dans les sites d'enfouissement de déchets urbains »<sup>79</sup>. De plus, le méthylmercure a été retrouvé dans des boues d'épuration urbaines, à partir desquelles il pénètre dans l'environnement par l'application classique des boues sur les terres agricoles<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> Comité d'étude des polluants organiques persistants, Groupe de travail spécial sur le sulfonate de perfluorooctane, *Projet d'évaluation de la gestion des risques pour le sulfonate de perfluorooctane*, 24 (2007). Au lieu de proposer d'inscrire le sulfonate de perfluorooctane à l'Annexe C, le projet conclut : « il semble bien plus logique de réglementer le sulfonate de perfluorooctane dans le cadre de la Convention en tant que POP produit intentionnellement, qui devrait finalement être éliminé. Il est par conséquent proposé d'inscrire le sulfonate de perfluorooctane à l'Annexe A ou B de la Convention. » *Id.*

<sup>78</sup> Service Substances chimiques du PNUE, *EVALUATION MONDIALE DU MERCURE*, par. 466 (2002).

<sup>79</sup> *Id.*, par. 500.

<sup>80</sup> Agence pour les substances toxiques et le registre des maladies, Département de la Santé publique des États Unis, *PROFIL TOXICOLOGIQUE DU MERCURE 389-90* (1999).

### 3.2.3.3. Travailler sur les priorités mondiales pour le mercure

163. Si les sources de méthylmercure étaient retenues pour inscription sur la liste au titre de l'article 5 de la Convention, elles ne correspondraient collectivement, qu'à un étroit sous-ensemble des sept priorités d'action identifiées dans la Décision 24/3 IV. Les émissions de méthylmercure provenant des changements dans l'utilisation des terres pourraient être significatives, mais elles le sont au premier chef pour les systèmes aquatiques et, de ce fait, n'entrent pas dans les priorités du paragraphe 19. Prévenir les émissions de méthylmercure dans les décharges de déchets urbains et les boues d'épuration pourrait, partiellement, correspondre à la priorité de **trouver des solutions écologiquement rationnelles pour la gestion des déchets contenant du mercure et des composés de mercure.**

### 3.2.3.4. Considérations sur les ressources

164. Les procédures et mécanismes de l'article 8 pour l'ajout d'autres POP ont toujours fait partie de la Convention de Stockholm. Ainsi, avoir recours à l'article 8 pour traiter la question du méthylmercure ne nécessiterait pas de créer un instrument ou un processus international complémentaire qui n'aurait pas déjà été prévu par la Convention.

165. En inscrivant les sources anthropiques de méthylmercure à l'Annexe C, les Parties à la Convention de Stockholm s'assureraient que les pays en développement et à économies en transition pourraient tirer profit des ressources du mécanisme de financement de la Convention afin d'appuyer leur mise en œuvre des engagements liés à la présence du méthylmercure sur la liste. De même, tous les autres aspects de l'infrastructure de la Convention seraient opportunément disponibles pour soutenir la mise en œuvre de la nouvelle liste.

166. L'article 6 de la Convention de Stockholm prévoit abondamment la réduction et à l'élimination des rejets émanant des stocks et des déchets de POP, dont certaines ont été élaborées en coopération avec la Convention de Bâle. Prévenir les émissions de méthylmercure dans les décharges et émanant des boues d'épuration serait donc une activité qui, conceptuellement, entrerait dans le champ d'application de l'article 6. Par contre, traiter les rejets de méthylmercure induits par un changement dans l'utilisation des terres représenterait un nouveau type d'activité dans le cadre de la Convention de Stockholm, qui n'a pas été entrepris s'agissant des POP actuellement inscrits.

167. Dans leur réflexion pour déterminer s'il convient de poursuivre l'inscription du méthylmercure à l'Annexe C, les Parties à la Convention de Stockholm souhaitent peut-être songer que la Convention de Bâle, élabore actuellement des directives techniques sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets de mercure, en partenariat avec le PNUE (voir discussion en section 3.2.1 ci-dessus).

### 3.2.3.5. Obligations procédurales

168. Il serait possible d'inscrire le méthylmercure à l'Annexe C en application des conditions normalement prévues aux articles 8, 22, et aux dispositions connexes de la Convention. Une Partie soumettrait une proposition au secrétariat, et celle-ci serait transmise au Comité d'étude des polluants organiques persistants. Ce Comité déterminerait si la proposition satisfait aux critères de sélection de l'Annexe D. Puis le Comité d'étude des polluants organiques persistants préparerait un profil de risque et une évaluation de gestion des risques. Sur la base de ces documents, le Comité d'étude des polluants organiques persistants pourrait décider de recommander que la Conférence des Parties envisage l'inscription du produit chimique dans la liste. La Conférence des Parties déciderait alors de la suite à donner à cette inscription et quelles devraient être les mesures de contrôle. Une telle décision de la Conférence des Parties devrait être prise par consensus ou, s'il ne pouvait être atteint, par un vote des trois quarts au moins des Parties.

169. Une Partie peut déclarer au moment où elle ratifie la Convention que les amendements aux annexes A, B, ou C ne lui seront applicables qu'après le « dépôt » de son instrument d'acceptation de l'amendement<sup>81</sup>. Hormis pour les Parties ayant fait une telle déclaration, l'inscription du méthylmercure s'appliquerait automatiquement à toutes les Parties qui ne se seraient pas « retirées » dans l'année de son adoption. Pour les Parties visées à l'article 25.4, elle s'appliquerait après le dépôt de leur ratification ou acceptation formelle de l'amendement de l'Annexe C.

<sup>81</sup> Voir Convention de Stockholm, art. 25.4.

170. Les réunions ordinaires de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm se tiennent maintenant selon un cycle de deux ans. La prochaine réunion, qui sera la quatrième Conférence des Parties, est prévue pour mai 2009. Au moment où le présent document est rédigé, il est prévu que le Comité d'étude des polluants organiques persistants pourrait achever son examen de certains produits chimiques qui ont été proposés en 2005 pour une éventuelle inscription sur la liste de la Convention, et pourrait les soumettre pour examen à la prochaine session de la Conférence des Parties, en 2009. La Conférence des Parties n'ayant encore étudié aucune des recommandations du Comité d'étude des polluants organiques persistants, les mécanismes d'amendement de la Convention n'ont pas encore été testés. Les dates les plus proches auxquelles la Conférence des Parties pourrait étudier le méthylmercure s'il est proposé seraient 2011 ou 2013.

### 3.2.4. Le droit de savoir au titre du Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes, de la Convention d'Aarhus

171. Le Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes, un protocole à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, peut servir de moyen juridiquement contraignant pour veiller au droit de savoir du public relativement aux émissions de mercure et autres polluants de sources industrielles. Alors que la Convention d'Aarhus et le Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes ont été élaborés et sont administrés sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), tous les membres des Nations Unies peuvent néanmoins y accéder. Les pays situés hors de la région dépendant de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe pourraient renforcer la capacité de leurs citoyens à surveiller les pollutions par le mercure, y répondre et éventuellement en assurer la prévention, en adhérant au Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes.

#### 3.2.4.1. Historique

172. Les Registres des rejets et transferts de matières polluantes sont des mécanismes visant à garantir le « droit de savoir » du grand public—le droit d'accéder à l'information concernant les risques pour la santé humaine et l'environnement émanant des produits chimiques, notamment les accidents qu'ils provoquent, leur fabrication, leur utilisation et leur élimination. Le Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes, qui n'est pas encore entré en vigueur, est le premier instrument international juridiquement contraignant sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes. Il a pour objectif de « promouvoir l'accès du public à l'information par l'établissement de registres cohérents et intégrés des rejets et transferts de polluants à l'échelle nationale »<sup>82</sup>. Le Protocole instaure des normes minimales pour les Registres des rejets et transferts de matières polluantes auxquelles les Parties doivent adhérer, notamment l'exigence que les pollueurs fassent état de leurs rejets et transferts de substances inscrites dans l'environnement (y compris le mercure et ses composés) dans des quantités qui excèdent les seuils. En garantissant le droit de savoir du public au sujet des émissions de polluants émanant des sites industriels et autres sources, « le protocole devrait exercer une forte pression à la baisse sur les niveaux de pollution, car aucune société ne souhaitera être reconnue comme faisant partie des plus gros pollueurs »<sup>83</sup>.

#### 3.2.4.2. Travailler sur les priorités mondiales pour le mercure

173. La participation de tous les Etats au Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes, qu'ils soient ou non membres de la CEE-ONU, pourrait aider à réaliser la priorité mondiale pour le mercure consistant à **accroître les connaissances dans des domaines tels que les inventaires, l'exposition humaine et environnementale, le suivi environnemental et les impacts socio-économiques**. Du fait que les Registres des rejets et transferts de matières polluantes rehaussent la responsabilité des entreprises et peuvent donc encourager les améliorations dans les performances environnementales, ils peuvent aussi aider à **réduire les émissions anthropiques de mercure dans l'atmosphère**.

<sup>82</sup> PROTOCOLE DE KIEV SUR LES REGISTRES DES REJETS ET TRANSFERTS DE MATIERES POLLUANTES A LA CONVENTION D'AARHUS SUR L'ACCES A L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DECISIONNEL ET L'ACCES A LA JUSTICE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT, art. 1 (2003, non encore entré en vigueur).

<sup>83</sup> Voir Convention d'Aarhus, Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes, *Objectif du Protocole*, disponible sur <http://www.unepce.org/env/pp/prtr.htm>.



### 3.2.4.3. Considérations sur les ressources

174. Bien qu'il ne soit pas encore entré en vigueur, le Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes a d'ores et déjà été négocié et adopté par les membres de la CEE-ONU et ne nécessite donc pas d'engager des coûts pour l'élaboration d'un nouvel instrument. La plupart des Etats hautement développés font déjà fonctionner des Registres des rejets et transferts de matières polluantes. Au sein de la région de la CEE-ONU, ce sont les Etats candidats à l'adhésion et ceux appartenant à la Communauté des Etats indépendants qui ont le plus grand intérêt à rejoindre le Protocole. La plupart des pays en développement hors de la région n'ayant pas institué de Registres des rejets et transferts de matières polluantes, ils pourraient eux aussi, avoir intérêt à adhérer au Protocole et à le mettre en oeuvre.

175. Les exigences du Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes s'appliqueraient à un large éventail de polluants, et non simplement au mercure. L'acte d'adhésion des pays en développement leur demanderait d'investir les ressources nécessaires pour mettre en oeuvre le traité dans son intégralité. Ni le Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes ni la Convention d'Aarhus, sous jacente, n'ont un mécanisme de financement spécifiquement destiné à assister les pays en développement dans leur mise en oeuvre des engagements pris au titre du traité. De plus, l'efficacité des registres des rejets et transferts de matières polluantes est pressentie en partant de l'hypothèse que le fait de mettre à la disposition du public des informations sur les émissions de toxiques aura pour conséquence des pressions du public sur les pollueurs pour les pousser à abaisser leurs niveaux de pollution. Ainsi, les registres des rejets et transferts de matières polluantes imposent une infrastructure de communication pour soutenir la diffusion de ces informations, et des structures de gouvernance qui permettent aux organisations de la société civile et aux particuliers d'exprimer leurs avis et de mobiliser l'opinion publique. Ces éléments pourraient ne pas être disponibles dans de nombreux pays en développement, en l'absence de soutien et de réformes en profondeur des structures.

### 3.2.4.4. Obligations procédurales

176. Tout pays en développement membre des Nations Unies peut adhérer au Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes dans ses conditions. A ce jour, aucun Etat non membre de la CEE-ONU n'a signé ni adhéré à la Convention d'Aarhus ou au Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes.

### 3.2.5. Les synergies potentielles avec la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

177. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et son Protocole de Kyoto visent à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêcherait une interférence dangereuse d'origine anthropique avec le système climatique. Ces instruments s'intéressent au contrôle, à la réduction et à la prévention des émissions anthropiques des gaz à effet de serre, notamment le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le méthane, l'oxyde nitreux, les hydrofluorocarbones, les perfluorocarbones et l'hexafluorure de soufre. Ils ne sont pas conçus pour traiter d'autres classes de polluants, et la présente analyse ne tend pas à suggérer que la réglementation du mercure au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques serait une option réalisable.

178. Cependant, certains « avantages corrélatifs » de la réduction du mercure peuvent être obtenus grâce à l'atténuation des gaz à effet de serre<sup>84</sup>, et des synergies favorables entre les gaz à effet de serre et la réduction du mercure pourraient être réalisées dans d'autres domaines. L'objectif de la présente section est d'identifier quelques-uns de ces avantages corrélatifs et synergies. Comme les Gouvernements discutent simultanément de la manière d'aborder les changements climatiques dans la période consécutive à 2012 (à l'issue de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto) et comment réduire les risques posés par le mercure, ils pourraient souhaiter envisager des actions pouvant aider à parvenir aux deux objectifs.

<sup>84</sup> On peut aussi parvenir à des avantages corrélatifs analogues sur le mercure en application des mesures des mesures de contrôle pour la réduction des émissions non intentionnelles de dioxines et de furanes, de la Convention de Stockholm.

179. L'avantage corrélatif le plus évident et important est que les politiques de réduction des gaz à effet de serre qui aboutissent à la combustion d'une moindre quantité de charbon aboutiront aussi à de moindres émissions atmosphériques de mercure. Ces réductions peuvent être atteintes au travers de plusieurs mesures correctives de réduction des émissions par les centrales de production électrique à charbon et les installations de combustion identifiées à la partie 4.1 de la présente analyse, comme la commutation de combustibles et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les produits et les procédés, et l'amélioration de l'efficacité de la conversion énergétique.

180. S'agissant de l'efficacité du côté de la demande, l'utilisation croissante des lampes fluorescentes et des lampes à vapeur de mercure haute pression—soutenue par de nombreux projets de mécanismes de développement propre au titre du Protocole de Kyoto—est porteuse d'avantages précieux en matière de climat, mais peut mener à une augmentation des rejets de mercure dans l'environnement, en raison de la teneur en mercure des lampes. Cependant, lorsque les lampes sont activées par de l'électricité produite à partir de charbon, les émissions potentielles de mercure venant des lampes peuvent être plus que compensées par la réduction des émissions de mercure évitées au niveau de la production d'énergie. De même, remplacer le charbon par la biomasse peut prévenir les augmentations de CO<sub>2</sub> dans le cycle du carbone au niveau planétaire, mais aussi réduire les émissions atmosphériques de mercure, dans la mesure où la biomasse, en tant que produit de départ, a une teneur en mercure inférieure à celle du charbon qu'il remplace.

181. Le piégeage et la fixation du carbone sont potentiellement porteurs de la promesse de synergies favorables entre les stratégies de réduction des gaz à effet de serre et du mercure. Le piégeage et la fixation du carbone est une approche provisoire ou éventuellement à long terme de l'atténuation des changements climatiques par le piégeage du dioxyde de carbone sur les lieux d'importantes sources ponctuelles telles que les centrales de production électrique et ultérieurement son stockage, au lieu de sa libération dans l'atmosphère. Les Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ont demandé au Fonds pour l'environnement mondial de réfléchir à la question de savoir si le piégeage et la fixation du carbone seraient compatibles avec les stratégies et objectifs du FEM<sup>85</sup>. Des partisans de l'une de ces technologies, le cycle combiné de gazéification intégrée du charbon, arguent que les centrales électrique à cycle combiné de gazéification intégrée du charbon sont, par nature, plus propres que les centrales traditionnelles au charbon, et peuvent piéger le dioxyde de carbone et éliminer pratiquement toutes les émissions atmosphériques de mercure de l'usine<sup>86</sup>.

182. Les responsables des grands choix politiques et les décideurs souhaiteront peut-être débattre de ces questions, tant dans les cadres internationaux qu'entre différentes instances au sein même de leurs Gouvernements, pour faire en sorte que les avantages de la réduction du mercure soient pris en compte lors des réflexions sur les stratégies et instruments d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. De telles discussions peuvent aussi intégrer des considérations sur le fait de savoir si les financements bilatéraux ou multilatéraux pour financer les réductions des émissions de gaz à effet de serre peuvent constituer un « effet de levier » pour réaliser les objectifs de réduction du mercure. L'adoption et la mise en œuvre de telles approches synergiques pourraient contribuer de façon significative à la priorité mondiale pour le mercure consistant à **réduire les émissions anthropiques de mercure dans l'atmosphère.**

<sup>85</sup> Voir Conférence des Parties, Décision 5/CP.11, Directives supplémentaires à l'intention de l'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier, 1, par. 3, FCCC/CP/2005/5/Add.1 (2006).

<sup>86</sup> Voir, par exemple, Greg Foote, *Réfléchir aux solutions de remplacement : Les arguments de la limitation des émissions de CO<sub>2</sub> par les nouvelles centrales de production d'énergie, examen des nouvelles sources*, 34 ENVIRONMENTAL LAW REPORTER 10642, 10660 (2004); Groupe de travail sur la propreté de l'air, Fiche documentaire : *La proposition Edwardsport pour une centrale combinée avec gazéification du charbon intégrée : un pas en avant fondamental vers la réduction des impacts du charbon* (2007) (où il est affirmé que la centrale à cycle combiné de gazéification intégrée du charbon proposée en Indiana serait l'une des premières aux Etats-Unis à « piéger le dioxyde de carbone et réaliser une élimination quasi-totale des émissions de mercure. ), disponible sur [http://www.catf.us/press\\_room/20070409-Edwardsport\\_IGCC\\_Proposal\\_Fact\\_Sheet.pdf](http://www.catf.us/press_room/20070409-Edwardsport_IGCC_Proposal_Fact_Sheet.pdf).

### 3.3. OPTIONS D'AMENDEMENT DES INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX EXISTANTS

183. La section précédente a discuté des options destinées à aborder les défis posés par le mercure à l'échelon planétaire dans les conditions actuelles des instruments juridiques internationaux existants. En utilisant les procédures et mécanismes existants au titre des traités respectifs, ces options ne nécessiteraient de créer aucun nouvel instrument ou processus international qui ne soit d'ores et déjà autorisé et anticipé par les traités. Cependant, ainsi qu'il a été observé, aucune des options ne mènerait à une couverture générale des sept priorités mondiales pour le mercure identifiées par la Décision 24/3 IV.

184. La présente section identifie et discute les options consistant à amender en profondeur les termes des instruments juridiques internationaux existants. Ces options pourraient permettre d'aborder les défis posés par le mercure à l'échelon planétaire de manière généralisée, tout en n'imposant pas de créer un instrument juridique entièrement nouveau.

185. La section suppose que l'instrument le plus approprié à choisir pour d'éventuels amendements pourrait être un traité mondial sur les produits chimiques incluant déjà des mesures de contrôle s'adressant au cycle de vie entier de la classe de substances qu'il couvre. Le traité satisfaisant à ces critères est la Convention de Stockholm. Ainsi, l'objectif d'un amendement serait d'élargir la couverture de la Convention de Stockholm pour y inclure le mercure et, éventuellement, d'autres métaux. Il deviendrait alors possible, vraisemblablement, de faire en sorte que toutes les priorités mondiales pour le mercure soient traitées, tout en utilisant les procédures, mécanismes et institutions existants de la Convention de Stockholm, notamment son mécanisme de financement.

186. Une autre manière encore de parvenir au même objectif de participation mondiale en amendement un traité existant serait d'ouvrir à la participation mondiale la Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques de la CEE-ONU et son Protocole sur les métaux lourds. Cette option est explorée à la section 3.3.2.

#### 3.3.1. Elargir le champ d'application de la Convention de Stockholm

187. Les options d'amendement de la Convention de Stockholm doivent aborder deux défis conceptuels au moins. Le premier est le choix de la procédure juridique grâce à laquelle les Parties pourraient élaborer et adopter l'amendement. Le deuxième est la manière d'empêcher que l'amendement mène à l'existence de deux formes notoirement différentes de la Convention.

##### 3.3.1.1. Choix de la procédure juridique

188. En surface, le choix de la procédure juridique semble clair : l'article 21 de la Convention de Stockholm met en place des procédures spécifiques pour proposer et adopter des amendements au traité et pour leur entrée en vigueur. Le défaut de ces procédures—pour ce qui concerne un amendement relatif au mercure—est qu'un amendement, une fois adopté, ne s'applique pas automatiquement à toutes les Parties à la Convention. Alors qu'un amendement de ce type ne peut entrer en vigueur tant que les trois quarts des Parties ne l'ont pas ratifié, accepté, ou approuvé, une minorité importante des Parties est en mesure de refuser d'être liée par lui, même après son entrée en vigueur. Cette minorité de Parties peut éventuellement comporter les plus grands producteurs et consommateurs de mercure<sup>87</sup>.

189. Le fait que différents pays soient liés par différents engagements au titre du traité ne devrait pas constituer un problème juridique particulier : le temps passant, toutes les Parties à la Convention de Stockholm n'accepteront pas nécessairement toutes les nouvelles inscriptions sur les listes POP des Annexes A, B, ou C. De même, tous les Gouvernements n'accepteront pas nécessairement une convention autonome sur le mercure qui aurait été négociée et adoptée.

<sup>87</sup> En application de l'article 21.3, si les Parties ont épuisé tous leurs efforts pour parvenir à un consensus, elles peuvent adopter un amendement par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes. Il est fortement probable qu'à partir d'un tel scrutin, les Parties qui auraient voté « contre » ne ratifieraient pas, par la suite, l'amendement. Ainsi, pour diverses raisons, il est fréquent que les Etats ne ratifient pas un instrument international, même après en avoir originellement soutenu l'adoption.

190. Cependant, il est vraisemblable que la Convention de Stockholm nécessiterait largement plus d'amendements de fonds si son champ d'application était élargi pour inclure le mercure non organique ou d'autres polluants inorganiques persistants. Gérer une Convention de Stockholm existant sous deux formes substantiellement différentes pourrait s'avérer difficile pour la Conférence des Parties, et pourrait éventuellement diminuer l'efficacité des deux formes. Il pourra tout particulièrement en aller ainsi dans les domaines techniques relatifs à l'article 5 (mesures propres à réduire ou éliminer les rejets résultant d'une production non intentionnelle) et à l'article 6 (mesures propres à réduire ou éliminer les rejets émanant de stocks et déchets). De plus, entreprendre des évaluations d'efficacité, élaborer des directives pour le mécanisme de financement et l'administrer, et élaborer et administrer un régime de respect pour une Convention de Stockholm existant sous deux formes pourrait se révéler très difficile, et inefficace.

### 3.3.1.2. Eviter deux formes considérablement différentes de la Convention

191. Ces dynamiques mènent au deuxième défi conceptuel d'un amendement à la Convention de Stockholm relatif au mercure, à savoir comment éviter une « fragmentation du système »—soit deux formes considérablement différentes de la Convention. Deux approches de base sont en présence et discutées ci-après. Cependant, ainsi qu'on le verra, aucune d'elle n'a été utilisée dans des situations qui s'appliquent à la Convention de Stockholm. Sauf si la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm en décidait autrement, l'unique approche politiquement réalisable pour amender la Convention de Stockholm se trouve probablement dans les clauses de son article 21.

192. (Théoriquement, une troisième approche existe aussi : toutes les Parties à la Convention de Stockholm pourraient simplement convenir, par décision, que la Convention comprendra le mercure. La présente analyse présume qu'une telle possibilité est excessivement lointaine, entre autres parce que les systèmes constitutionnels de certaines Parties pourraient leur interdire de donner leur accord par simple décision à des changements du traité aussi profonds. De même, si aucune majorité des trois quarts des Parties à la Convention de Stockholm ne parvenait à se dégager en faveur de l'adoption d'un amendement relatif au mercure, alors rien n'empêcherait un sous-groupe de Parties, plus petit, de convenir entre elles que la Convention inclurait le mercure. Mais cette approche éluderait la question car elle mènerait inéluctablement à deux formes différentes de la Convention. De plus, les dynamiques politiques qui pourraient précipiter une telle action pourraient présager d'une cassure dans les relations entre Parties, et donc mettre en danger la viabilité de la Convention de Stockholm en tant qu'instrument mondial.)

#### A. L'approche par les modifications : MARPOL 73/78

193. Dans la première approche, les Gouvernements élaborent un deuxième instrument, séparé, contenant les modifications souhaitées. Puis ils conviennent d'adopter ensemble l'instrument original et le deuxième, de sorte que les deux sont traités comme un instrument unique, combiné. Cette approche a été utilisée pour l'élaboration de MARPOL 73/78, alors que les problèmes perçus à propos de la Convention internationale (originale) pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL 73) ont fait que, cinq ans après son adoption, elle n'avait reçu que trois ratifications et restait sans perspective réaliste d'entrée en vigueur. Réunis dans la Conférence sur la sécurité des navires-citernes et la prévention de la pollution, en 1978, les Gouvernements ont adopté un Protocole à la Convention de 1973, qui absorbait la convention mère et aboutissait à un instrument unique combiné, la « Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, 1973, telle que modifiée par le Protocole de 1978 y relatif » (MARPOL 73/78).

194. Cette approche, utilisée lorsqu'un traité n'a que très peu de Parties et lorsque ses lacunes perçues l'ont empêché d'entrer en vigueur, n'a que peu de chances de devenir un outil susceptible de permettre des amendements à la Convention de Stockholm qui, elle, ne présente pas de telles lacunes, est en vigueur depuis 2004 et compte 147 Parties<sup>88</sup>.

#### B. L'approche par accord interprétatif : le Droit de la mer

195. Dans la deuxième approche, les Gouvernements adoptent un accord interprétatif, dans lequel ils conviennent tous de traiter certaines des dispositions du traité sous-jacent d'une manière particulière, qui peut différer notablement du sens apparent du texte original. Cette approche a été utilisée en 1994 dans l'« Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer du 10 décembre 1982 », (Accord d'application), qui a modifié l'interprétation des dispositions de la partie XI relative à l'extraction minière dans les fonds marins, de la Convention originale sur le Droit de la mer.

<sup>88</sup> Situation en Juillet 2007.

196. Même si de nombreux pays avaient ratifié la Convention originale, très peu d'entre eux étaient des pays développés, parce que beaucoup des pays développés les plus influents contestaient vivement les termes de la partie XI. Préoccupés de voir que la Convention entrerait en vigueur sans la participation de la plupart des Etats donateurs (qui représentaient aussi les Etats les plus actifs en matière d'extraction minière sur les fonds marins), et prenant en considération les importants changements politiques et économiques qui s'étaient produits au cours des huit années écoulées depuis l'adoption de la Convention, le Secrétaire général des Nations Unies a lancé des négociations pour élaborer l'Accord d'application avec l'espoir de parvenir à ce que tous les pays du monde participent à la Convention.

197. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté l'Accord d'application plusieurs mois avant l'entrée en vigueur prévue de la Convention (et par conséquent avant que les procédures d'amendement spécifiées dans la Convention soient opérationnelles). L'Accord précise au paragraphe 1 de son article 2 que « les dispositions du présent Accord et de la partie XI doivent être interprétées et appliquées ensemble comme un seul et même instrument. En cas d'incompatibilité entre le présent Accord et la partie XI, les dispositions du présent Accord l'emportent » Pour faciliter l'acceptation de l'Accord d'application par divers groupes d'Etats, l'Accord prévoyait que ces derniers auraient de multiples manières d'exprimer leur consentement à être liés, directement ou par conséquence<sup>89</sup>.

198. L'approche adoptée dans l'Accord d'application de 1994 a été fructueuse parce que la volonté politique était suffisante pour trouver un moyen d'amener les pays industrialisés dans la Convention; la question était suffisamment visible pour garantir l'intervention du Secrétaire général des Nations Unies; et la Convention sous-jacente n'était pas encore entrée en vigueur, ce qui permettait à l'Assemblée générale de modifier effectivement la Convention (sous réserve de consentement ultérieur de la part des Etats à titre individuel), avant que les procédures d'amendement de la partie XI de la Convention ne prennent effet (ce qui n'aurait pu être fait que par les Parties à la Convention). On peut certes se demander si un quelconque de ces facteurs serait applicable à un accord interprétatif concernant la Convention de Stockholm et le mercure, mais la Convention de Stockholm *est* entrée en vigueur, et il est maintenant difficile de prétendre à bon droit que les procédures d'amendement de son article 21 devraient être débordées par une décision de toute entité autre que la Conférence des Parties à la Convention.

### 3.3.1.3. Considérations sur les ressources

199. L'avantage premier d'un amendement à la Convention de Stockholm relatif au mercure est qu'il permettrait aux institutions, procédures et mécanismes déjà existants en vertu de la Convention d'être utilisés pour le mercure. Du fait que cette approche ne nécessiterait pas l'adoption d'un nouveau traité sur les produits chimiques, elle complèterait, au lieu de compliquer encore, les discussions sur les synergies qui se tiennent actuellement entre les diverses conventions existantes dans le segment produits chimiques et déchets<sup>90</sup>. Un avantage supplémentaire de cette approche est qu'elle pourrait utiliser le mécanisme de financement existant de la Convention de Stockholm. Cependant, le FEM resterait tenu de réviser ses stratégies dans les domaines d'intervention et sa programmation stratégique pour accueillir plus explicitement les projets sur le mercure.

200. Avec un amendement à la Convention de Stockholm relatif au mercure, nombre d'obligations techniques tenant à l'utilisation du mercure pourraient entrer dans les Annexes à la Convention où le mercure aurait été inscrit. Il faudrait encore de nombreux amendements au corps de la Convention, qui pourraient entraîner des modifications imprévues ou non voulues des dispositions du traité relatives aux POP. De plus, il pourrait être difficile, voire impossible, de limiter le champ des négociations sur l'amendement au mercure ou aux polluants inorganiques persistants seulement; la tentation pourrait être grande pour certaines Parties de renégocier les termes existants de la Convention ou de favoriser plus étroitement leurs intérêts nationaux du moment.

<sup>89</sup> Voir Louis B. Sohn, *Implications de l'accord de 1994 en droit international*, 88 THE AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 696, 698 (Oct. 1994).

<sup>90</sup> Voir de façon générale, les secrétariats des conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm, le Groupe de travail commun spécial sur une coopération et coordination renforcée entre les conventions de Bâle, Stockholm et Rotterdam, sur <http://ahjwg.chem.unep.ch/>.

### 3.3.1.4. Obligations procédurales

201. Les approches de MARPOL 73/78 et de l'Accord de mise en œuvre du Droit de la mer étaient destinées à inciter les Gouvernements qui n'avaient pas ratifié les instruments sous-jacents à s'y joindre, et elles étaient réalisables car aucun des instruments sous-jacents qui étaient l'objet de modifications ou d'interprétations n'était encore entré en vigueur. Aucune de ces conditions ne s'applique à la Convention de Stockholm. Ainsi, à moins que la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm n'en décide autrement, l'unique approche politiquement réalisable à l'amendement de la Convention de Stockholm est probablement contenue dans les termes de son article 21. Ainsi qu'il a été discuté au paragraphe 188 ci-dessus, cette approche pourrait se traduire par une majorité des trois quarts des Parties qui serait liées par la version amendée de la Convention, les autres Parties étant liées par la version originale<sup>91</sup>.

202. Pour entreprendre d'amender la Convention en vertu de l'article 21, une Partie à la Convention commence par proposer l'amendement. Les amendements doivent être adoptés lors d'une réunion de la Conférence des Parties. Le secrétariat communique l'amendement proposé aux Parties (et aux signataires de la Convention), six mois au moins avant la réunion. L'amendement peut être adopté par consensus ou, si le consensus se révèle impossible, à une majorité de trois quarts des Parties présentes et votantes. L'amendement adopté entre en vigueur pour les Parties qui l'ont accepté, quatre-vingt-dix jours après le dépôt des instruments de ratification, acceptation, ou approbation par au moins les trois quarts des Parties.

203. Maintenant que la Conférence des Parties fonctionne sur un cycle de deux ans, peut-être le plus optimiste des calendriers pour un amendement relatif au mercure, discuté pour la première fois à la quatrième Conférence des Parties (prévue pour 2009) correspondrait-il à une adoption à la sixième Conférence des Parties (2013), pour ensuite entrer en vigueur en 2015.

### 3.3.2. Ouvrir la Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques et son Protocole sur les métaux lourds à la participation mondiale

204. L'ouverture de la Convention de la CEE-ONU sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques et son Protocole sur les métaux lourds à la participation au delà des Etats membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe pourrait, potentiellement, mener à un instrument mondial juridiquement contraignant traitant de quelques-unes des principales sources anthropiques d'émissions de mercure.

#### 3.3.2.1. Historique

205. La Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques est une convention-cadre ouverte aux Etats membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, et aux Etats ayant statut consultatif auprès de celle-ci. Cette Convention a été le premier instrument juridiquement contraignant international traitant les problèmes de la pollution de l'air sur une vaste base régionale. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, en 1983, les Parties ont élaboré et adopté huit protocoles pour des substances spécifiques, notamment le Protocole sur les métaux lourds à la Convention d'Aarhus, en 1998<sup>92</sup>. Le Protocole sur les métaux lourds s'adresse au premier chef aux émissions de mercure, de plomb et de cadmium provenant de grandes sources fixes stationnaires.

<sup>91</sup> L'approche utilisée dans les instruments de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) pour éviter une telle fragmentation, décrite ci-après au paragraphe 206, ne serait pas applicable ici. En vertu des instruments de la CEE-ONU, qui sont tous déjà entrés en vigueur, les Parties ont adopté des amendements qui permettront aux Etats non membres de la CEE-ONU de se porter candidats à l'accession à ces instruments. En adoptant les amendements, les Parties ont aussi convenu par décision qu'elles ne tiendraient compte d'aucune de ces demandes tant que toutes les Parties membres de la CEE-ONU n'auraient pas d'abord ratifié les amendements. La Convention de Stockholm contient, pour sa part, des dispositions claires dans son article 21 portant adoption et entrée en vigueur des amendements à la Convention. Les Parties à la Convention de Stockholm ne pourraient, par une simple décision de la Conférence des Parties, convenir qu'un amendement ne saurait entrer en vigueur tant que toutes les Parties ne l'auront ratifié, parce qu'agir de la sorte entrerait en contradiction avec l'article 21 et reviendrait à un amendement de ses termes sans être passé par la procédure d'amendement obligatoire.

<sup>92</sup> Voir CEE-ONU Secrétariat, *Protocole sur les métaux lourds*, disponible sur [http://www.unece.org/env/lrtap/hm\\_h1.htm](http://www.unece.org/env/lrtap/hm_h1.htm).

206. Lors de la vingt-troisième réunion de l'organe exécutif de la Convention, en décembre 2005, la question de savoir si les Parties devraient ouvrir l'adhésion à la Convention et à ses Protocoles aux Etats non membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe a été posée<sup>93</sup>. Le Bureau de la Convention a par la suite étudié et préparé une note sur le sujet<sup>94</sup>. La note a identifié un certain nombre des défis juridiques et pratiques que comportait une telle action. Entre autres, on peut citer :

- Etendre l'adhésion à un protocole de la Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques exigerait d'amender le protocole et la Convention sous-jacente. Un tel amendement risquerait d'engendrer une fragmentation du système si toutes les Parties à l'instrument concerné ne ratifiaient pas l'amendement.
- D'autres Conventions de la CEE-ONU, qui ont décidé d'amender leurs instruments pour étendre le champ des adhésions ont traité le problème de la « fragmentation du système » en convenant de n'examiner ou approuver aucune demande d'accession de la part d'Etats non membres de la CEE-ONU que *toutes* les Parties de la CEE-ONU à l'instrument n'auraient pas ratifié la version amendée<sup>95</sup>. Cependant, très peu de Parties ont ratifié ces amendements à ce jour, et la perspective qu'ils entrent en vigueur pour toutes les Parties de la CEE-ONU est sujette à caution.
- La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et son Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes, sont tous deux ouverts à l'adhésion de tout membre des Nations Unies. Aucun Etat non membre de la CEE-ONU n'a signé, ni adhéré à, l'un ou l'autre de ces instruments.
- L'approche fondée sur les effets, les options de contrôle des émissions, et exigences relatives aux données et aux modèles des Protocoles sur le Transport à longue distance des polluants atmosphériques peuvent ne pas être appropriés ou utiles pour de nombreux pays extérieurs à la région de la CEE-ONU, en particulier si les pays considérés sont entourés par d'autres qui ne sont Parties à aucun accord de ce type.
- L'appui financier à la participation de pays à économie en transition est apporté via un fonds d'affectation spéciale de la Convention sur le Transport à longue distance des polluants atmosphériques, alimenté par les contributions volontaires des Parties. L'octroi d'un éventuel appui à des pays non membres de la CEE-ONU n'a pas été tiré au clair.

### 3.3.2.2. Travailler sur les priorités mondiales pour le mercure

207. Le Protocole d'Aarhus sur les métaux lourds se penche au premier chef sur les émissions de mercure de grandes sources de combustion stationnaires. Il pourrait à ce titre aider à traiter les principales sources d'émission liées à la priorité mondiale consistant à **réduire les émissions anthropiques de mercure dans l'atmosphère**. Le Protocole ne contient aucune disposition concernant les problèmes posés par l'utilisation du mercure dans l'extraction minière artisanale de l'or. Du fait qu'il couvre l'incinération des déchets, il pourrait aussi s'intéresser en partie à la priorité consistant à **trouver des solutions écologiquement rationnelles pour la gestion des déchets contenant du mercure et des composés de mercure**.

208. Hormis des règles concernant certains types de batteries Unies, le Protocole ne contient pas de mesure juridiquement contraignante visant à réduire la demande mondiale en mercure liée à son utilisation dans des produits. Au contraire, son Annexe VII contient des recommandations aux Parties sur diverses mesures de gestion des produits qu'elles pourraient examiner. Le Protocole requiert l'utilisation des meilleures techniques disponibles dans les procédés de production mère

<sup>93</sup> La question a été soulevée par l'Union internationale des associations pour la prévention de la pollution atmosphérique (UIAPPA), qui a suggéré que l'ouverture de la Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques pourrait être la voie la plus rapide et la plus efficace pour élaborer un traité mondial sur la pollution de l'air. Voir UIAPPA, *Renforcer la coopération internationale pour la diminution de la pollution de l'air aux niveaux des régions, des hémisphères et de la planète*, Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques, Document informel de l'Organe exécutif. 6 (2005).

<sup>94</sup> Voir Organe exécutif de la Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques, *Questions de l'extension du champ d'application de la Convention*, ECE/EB.AIR/2006/8 (2006).

<sup>95</sup> Les exemples auxquels il est fait référence sont la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) (1991) et la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (1992).

209. Les articles 4 et 6 du Protocole contiennent des dispositions pour l'échange d'informations, technologies, recherche, développement et suivi, qui pourraient aider à résoudre la priorité mondiale consistant à **accroître les connaissances dans des domaines tels que les inventaires, l'exposition humaine et environnementale, le suivi environnemental et les impacts socio-économiques**.

### 3.3.2.3. Considérations sur les ressources

210. Étendre la Convention sur le Transport à longue distance des polluants atmosphériques et son Protocole sur les métaux lourds à la participation au-delà des Etats membres de la CEE-ONU pourrait potentiellement conduire à un instrument mondial juridiquement contraignant traitant certaines des grandes sources anthropiques d'émissions de mercure. Les deux instruments existant déjà et étant intégralement opérationnels avec un secrétariat fonctionnel et un éventail complet d'organes subsidiaires, ils n'auraient pour l'essentiel nul besoin de ressources nécessaires pour élaborer et négocier un nouveau traité mondial sur le mercure.

211. Quoi qu'il en soit, comme le Bureau de la Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques l'a indiqué dans sa note à l'Organe exécutif, on ne sait pas clairement si l'approche actuelle de la Convention et du Protocole serait appropriée ou utile pour beaucoup de pays en développement ou en transition hors de la région CEE-ONU. De plus, ce que l'on sait des autres traités de la CEE-ONU qui ont été amendés pour s'étendre à d'autres Etats non membres de la CEE-ONU Etats n'est guère encourageant. En ce qui concerne les instruments de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe qui ont toujours été ouverts à une telle adhésion, aucun Etat non membre de la CEE-ONU ne les a rejoints.

212. Finalement, ni la Convention sur le Transport à longue distance des polluants atmosphériques ni ses protocoles n'ont de mécanisme de financement destiné à soutenir les pays en développement dans la mise en œuvre de leurs engagements au titre du traité. Se pencher sur cette question des ressources financières serait un axe de réflexion important dans toute tentative de faire du Protocole sur les métaux lourds un instrument authentiquement mondial.

### 3.3.2.4. Obligations procédurales

213. Pour étendre la Convention sur le Transport à longue distance des polluants atmosphériques et le Protocole sur les métaux lourds à l'adhésion mondiale, chaque instrument nécessiterait d'être amendé séparément. Pour chacun, une Partie devrait soumettre l'amendement proposé au secrétariat exécutif de la CEE-ONU. Le consensus entre les Parties serait nécessaire pour adopter l'amendement. Pour éviter la possibilité d'une « fragmentation du système »—dans lequel deux tiers des Parties ont ratifié l'amendement de sorte qu'il entrerait en vigueur, sans la ratification des autres —les Parties devraient convenir de n'examiner ni approuver aucune demande d'accession par un Etat non membre de la CEE-ONU aussi longtemps que la totalité des Parties de la CEE-ONU à l'instrument n'aurait pas ratifié la version amendée.

214. Dès l'entrée en vigueur de l'amendement et la ratification de celui-ci par toutes les Parties appartenant à la CEE-ONU, les Etats extérieurs à la CEE-ONU se verraient accorder le droit de demander leur accession à la Convention et au Protocole.

## 3.4. Options pour les nouveaux instruments juridiques internationaux

215. Cette section identifie et discute les options en vue de nouveaux instruments susceptibles d'être utilisés pour relever les défis posés par le mercure à l'échelon planétaire. Dans le cadre de cette section, l'expression « nouveaux instruments » désigne les protocoles aux traités existants ainsi que les nouveaux traités, autonomes. Dans chacune de ces options, un instrument pourrait être conçu pour s'attaquer d'une manière globale à la totalité des priorités mondiales pour le mercure énumérées au paragraphe 19 de la Décision 24/3 IV, ou bien il pourrait inclure certaines des priorités entrant dans son champ, ou toutes, et avoir recours à des mesures de contrôle « progressives » qui pourraient être introduites ou améliorées encore avec le temps. La section discute tout d'abord de l'option consistant à adopter un Protocole sur le mercure ou sur les métaux lourds à la Convention de Stockholm et puis discute de l'option d'une convention autonome sur le mercure ou les métaux lourds.



### 3.4.1. Le protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm

216. Comme il a été discuté à la section 0 ci-dessus, l'option consistant à amender la Convention de Stockholm pour élargir son champ d'application afin d'y inclure le mercure ou d'autres polluants inorganiques persistants pourrait mener à des situations regrettables telles que 1) « ouvrir » la Convention à des renégociations, et 2) donner deux formes notablement différentes à la Convention, qui seront en vigueur au même moment. Elaborer et adopter un protocole autonome à la Convention de Stockholm pourrait amener un instrument juridique traitant de façon globale les problèmes du mercure tout en évitant ces situations regrettables, et tout en continuant d'utiliser certains des mécanismes et institutions qui existent déjà au titre de la Convention.

#### 3.4.1.1. Historique

217. Un protocole est un instrument juridiquement contraignant qui est généralement, mais pas toujours, un instrument subsidiaire à une convention ou un traité existants. Selon la *Définition des mots clefs* de la Collection des traités des Nations Unies, « On emploie le terme "protocole" pour des accords moins formalistes que ceux qui font l'objet d'un "traité" ou d'une "convention"..... Un protocole supplémentaire est un instrument contenant des dispositions complétant un traité antérieur »<sup>96</sup>. Par exemple, le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés a élargi le champ d'application de la Convention originale<sup>97</sup>. En négociant et en adoptant un protocole supplémentaire, les Etats Parties à la Convention originale ont réalisé les buts qu'ils s'étaient donnés, sans recourir à l'ouverture de la Convention originale à des amendements.

218. Les protocoles sont souvent explicitement autorisés par leur convention mère (par exemple, le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été élaboré en application l'article 17 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques; le Protocole de Montréal sur les Substances appauvrissant la couche d'ozone a été élaboré en application de l'article 8 de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone). D'autres fois cependant, les protocoles ne sont pas prévus aux termes mêmes du traité mère. Par exemple, la Convention sur le Transport à longue distance des polluants atmosphériques ne contient aucune référence à l'adoption de protocoles, tout en ayant néanmoins élaboré et adopté huit protocoles pour des substances spécifiques, notamment le Protocole à la Convention d'Aarhus sur les métaux lourds, en 1998<sup>98</sup>. De même, la Convention de 1972 de l'Organisation maritime internationale sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (Convention de Londres) ne contenait pas de clauses sur l'adoption des protocoles, pourtant les Parties ont révisé et mis à jour la Convention en adoptant le Protocole de Londres de 1996, plus restrictif<sup>99</sup>. Du fait que la Convention de Stockholm ne contient aucune disposition relative à l'adoption de protocoles, un protocole à la Convention de Stockholm serait analogue aux précédents que nous venons d'évoquer.

219. Certaines conventions imposent aux Parties à leurs protocoles d'être aussi parties à la convention sous-jacente, alors que d'autres protocoles autorisent une adhésion « ouverte ». Les protocoles à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à la Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques, et à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone appartiennent à la première catégorie, alors que le Protocole relatif au statut de réfugié, décrit plus haut, et le Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes appartiennent à la dernière catégorie. Les réflexions sur l'approche qu'il conviendrait d'utiliser peuvent envisager la mesure dans laquelle les créateurs du protocole désirent parvenir à une large participation des Etats et la mesure dans laquelle la mise en œuvre effective, le respect et la gouvernance du protocole dépendent des engagements juridiques inscrits dans la convention mère

<sup>96</sup> Nations Unies – Collection des traités, « Protocoles », *Définition des mots clefs* (1999); voir aussi Nations Unies, Bureau des affaires juridiques – Section des traités, Manuel des traités, 62 (2002).

<sup>97</sup> Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, PROTOCOLE RELATIF AU STATUT DES REFUGIES (1996).

<sup>98</sup> Voir CEE-ONU Secrétariat, *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* (Genève, 1979), disponible sur [http://www.unepce.org/env/lrtap/hm\\_h1.htm](http://www.unepce.org/env/lrtap/hm_h1.htm).

<sup>99</sup> CONVENTION SUR LA PREVENTION DE LA POLLUTION DES MERS RESULTANT DE L'IMMERSION DES DECHETS ET AUTRES MATIERES (Convention de Londres), 1972; 1996 PROTOCOLE A LA CONVENTION SUR LA PREVENTION DE LA POLLUTION DES MERS RESULTANT DE L'IMMERSION DES DECHETS ET AUTRES MATIERES (Protocole de Londres).

220. Les exemples précédents le montrent, les protocoles peuvent traiter d'une grande diversité de sujets. Ils ont généralement tous en commun un rapport conceptuel clair avec l'objectif de la convention mère. Dans le cas de la Convention de Stockholm et d'un éventuel protocole sur le mercure, le rapport est évident : à l'instar de la Convention de Stockholm, un protocole sur le mercure servirait à protéger la santé humaine et l'environnement des polluants persistants, et ce, probablement, en faisant appel aux mêmes sortes de procédures et mécanismes qui sont déjà présents dans la Convention de Stockholm. Plus précisément, un tel protocole permettrait à ses Parties d'approfondir les objectifs de la Convention de Stockholm sous-jacente en traitant tous les précurseurs d'origine anthropique du polluant *organique* persistant, le méthylmercure.

#### 3.4.1.2. Travailler sur les priorités mondiales pour le mercure

221. Le champ d'application d'un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm n'ayant pas besoin d'être défini par la Convention ni aucun autre instrument existant, les Gouvernements seraient libres d'adopter collectivement un accord aussi large ou étroit qu'ils le souhaiteraient et pourraient donc se pencher sur l'**éventail complet des priorités mondiales**. Vraisemblablement, les Gouvernements souhaiteraient que le protocole inclut une palette d'activités pour relever les défis posés par le mercure (comme le suggère le paragraphe 18 de la Décision 24/3 IV), et que sa conception prenne en compte la totalité des priorités mondiales pour le mercure et y réponde. De fait, la question la plus ardue concernant le champ d'application n'est pas tant de savoir *si* le protocole traiterait des sept priorités mondiales pour le mercure, mais plutôt quelle serait la *profondeur* des engagements qu'il contiendrait pour s'attaquer à ces priorités.

222. Toutes sortes de mesures de contrôle, notamment celles identifiées comme des réponses à la partie 4 de la présente analyse, pourraient contribuer à réaliser les différents objectifs stratégiques liés à chaque priorité mondiale. De la même façon qu'avec les conventions de Bâle et de Stockholm, certaines mesures pourraient inclure des interdictions, restrictions (y compris sur le commerce international), ou autres exigences obligatoires; d'autres pourraient être davantage basées sur la technologie ou les normes; et d'autres pourraient être d'inspiration plus discrétionnaire ou jouer sur le prestige. Dans certains domaines, par exemple les émissions de mercure des centrales électriques au charbon, des exigences spécifiques pourraient devoir être définies ou introduites progressivement sur une période de temps significative. Comme c'est le cas généralement, un accord sur la profondeur des engagements, notamment le calendrier à l'intérieur duquel ils devraient être mis en œuvre, dépendrait de facteurs tels que la volonté politique, les perceptions relatives à la faisabilité technique, et les attentes et garanties des Gouvernements quant à la disponibilité des ressources financières et de l'assistance nécessaires.

223. Les Gouvernements pourraient estimer prudent d'inclure dans la convention des dispositions globales sur les déchets de mercure ainsi que des liens forts avec les activités et processus connexes au titre de la Convention de Bâle, d'une manière analogue à ce qui a été fait avec la Convention de Stockholm et les déchets de POP<sup>100</sup>.

#### 3.4.1.3. Considérations sur les ressources

224. L'avantage premier d'un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm, par comparaison avec une convention autonome, discrète, sur le mercure, est que le protocole pourrait utiliser, et tirer parti, de nombreuses institutions, procédures, et mécanismes déjà existants au titre de la Convention de Stockholm. Même si le protocole était un traité distinct juridiquement contraignant, il nécessiterait vraisemblablement moins de ressources—et contribuerait moins à une « congestion des traités » et une fragmentation dans le segment produits chimiques et déchets—que ne le ferait une convention indépendante sur le mercure. On voit donc que l'approche par les protocoles pourrait compléter, au lieu de compliquer encore, les discussions sur les synergies actuellement en cours entre les diverses conventions existantes dans le segment produits chimiques et déchets<sup>101</sup>.

225. La relation entre la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm et le protocole dépendrait partiellement de la mesure dans laquelle les engagements au titre du protocole pourraient être liés à ceux de la Convention. Dans le cas de la Convention sur le Transport à longue distance des polluants atmosphériques et ses protocoles, le degré d'intégration est élevé. Seules les Parties à un protocole donné sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques peuvent prendre part à une prise de décision au titre du protocole, de sorte qu'une entité non Partie au protocole ne peut s'opposer à un consensus sur une décision du protocole. En tout état de cause, l'organe exécutif de la

<sup>100</sup> Voir Convention de Stockholm, art. 6 et Annexe C. Pour une discussion sur les directives en cours sur les déchets de mercure, relatives à la Convention de Bâle, voir « Déchets de mercure au titre de la Convention de Bâle, » *supra* Section 3.2.1.

<sup>101</sup> Voir *supra*, note 90.

Convention, composé de toutes les Parties à la Convention, a un rôle actif de gestion et de supervision à jouer, notamment sur tous les organes subsidiaires.

226. Par contre, une « Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties » pourrait être fonctionnellement plus distincte de sa Conférence des Parties. Ceci peut se produire lorsque un ou plusieurs membres de la Conférence des Parties risquent de faire obstacle au protocole et demander que les fonctions (et les coûts de fonctionnement) de la Conférence des Parties et de la Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties soient strictement disjointes. En tout état de cause, les réunions des deux se tiennent généralement simultanément, dans le même lieu, ce qui permet d'importantes économies de temps et d'argent, en comparaison de deux réunions disjointes. Comme dans la plupart des autres arrangements relatifs à des conventions/protocoles, le secrétariat de la Convention de Stockholm pourrait aussi servir de secrétariat à un protocole sur le mercure.

227. Si le protocole était potentiellement conçu pour intégrer d'autres métaux en sus du mercure (comme c'est le cas pour la Convention de Stockholm eu égard aux POP supplémentaires), alors le Comité d'étude des polluants organiques persistants de la Convention de Stockholm pourrait se mettre au service à la fois du protocole et de la Convention si un nouveau métal était proposé pour être couvert au titre du protocole. En de telles circonstances, le Comité d'étude des polluants organiques persistants pourrait nommer un groupe de travail spécial chargé d'entreprendre une grande part de l'évaluation pour un métal donné, de la même manière qu'il a déjà nommé de tels groupes de travail pour élaborer divers projets au titre de la procédure de l'article 8 de la Convention de Stockholm, pour les POP proposés. Si les procédures et mécanismes relatifs au non-respect sont finalement un jour adoptés par la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm conformément à l'article 17, ils pourraient aussi être utilisés pour le protocole.

228. Certaines exigences des traités, comme celle de livrer des rapports, pourraient probablement être partiellement combinées pour les deux instruments, ce qui allègerait quelque peu la charge des obligations auxquelles les Parties seraient soumises avec des conventions entièrement séparées. D'autres chevauchements ou synergies pourraient être possibles dans des domaines tels que les plans nationaux de mise en œuvre; les échanges d'informations; l'information du public, la sensibilisation et l'éducation; enfin, la recherche, le développement et l'assistance.

229. Un avantage complémentaire essentiel de l'utilisation de l'approche par les protocoles est qu'un protocole sur le mercure pourrait vraisemblablement utiliser le mécanisme de financement existant de la Convention de Stockholm. Le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique constitue un précédent intéressant. Aux termes de ce Protocole, le « mécanisme de financement établi par l'article 21 de la Convention est, par l'intermédiaire de la structure institutionnelle qui en assure le fonctionnement, le mécanisme de financement du Protocole »<sup>102</sup>. En mai 2003, le Conseil du Fonds pour l'environnement mondial a approuvé le renforcement des capacités pour la mise en œuvre du Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques en tant que priorité stratégique du Programme du FEM pour la diversité biologique<sup>103</sup>. Ainsi, l'accès du Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques aux fonds du FEM n'a demandé ni un nouveau mémorandum d'accord avec le Conseil du FEM ni un amendement de l'instrument du FEM. La Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties du Protocole transmet ses directives pour son mécanisme de financement à la Conférence des Parties à la Convention, qui à son tour l'inclut comme partie intégrante de ses nouvelles directives au FEM.

230. Un arrangement similaire pourrait être mis sur pied pour un protocole sur le mercure en vertu de la Convention de Stockholm. Néanmoins, il est important de garder à l'esprit que l'accès au financement du FEM par le canal du mécanisme de financement de la Convention de Stockholm ne garantirait pas que le financement des activités de mise en œuvre au titre du protocole serait adéquat. Ceci dépendrait du montant des futures reconstitutions du FEM et de leur répartition entre les divers domaines d'intervention et programmes stratégiques du FEM.

<sup>102</sup> PROTOCOLE DE CARTAGENA SUR LA PREVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES RELATIF A LA CONVENTION SUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE, art. 28.2, 29 jan. 2000.

<sup>103</sup> Voir Conseil du FEM, *Compte rendu conjoint des présidents, Réunion du Conseil du FEM, 14-16 mai, 2003*, par. 9.

#### 3.4.1.4. Obligations procédurales

231. En tant qu'organe suprême de la Convention, la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm est détentrice du pouvoir exclusif de décider de lancer les négociations qui pourraient conduire à l'adoption éventuelle d'un protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm. A moins que la Conférence des Parties n'en décide autrement, de telles négociations se dérouleraient sous l'autorité de la Convention, et non sous celle du Conseil d'administration du PNUE. Maintenant que le calendrier de la Conférence des Parties est établi sur deux ans, la plus proche occasion réaliste qu'elle aura de se pencher sur la question serait en mai 2009, lors de la quatrième Conférence des Parties. Cette réunion interviendra 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 le rapport final de ce dernier<sup>104</sup>. Par conséquent, si le Conseil d'administration décidait lors de sa vingt-cinquième réunion de demander à la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm de songer à lancer des discussions pour élaborer un protocole sur le mercure, la Conférence des Parties pourrait agir en ce sens peu après.

232. Ainsi qu'il a été précédemment observé dans cette discussion, la Convention de Stockholm ne prévoit pas l'adoption de protocoles. Les procédures de l'article 21 (amendements à la Convention) ne s'appliqueraient pas, parce que l'adoption d'un protocole serait précisément envisagée pour éviter le processus de l'amendement, et parce qu'un protocole ne modifierait pas la Convention et n'équivaudrait donc pas à un amendement. En l'absence de l'adoption par la Conférence des Parties de quelque règle spécifique à cet égard, l'étude et l'éventuelle adoption d'un protocole sur le mercure seraient entreprises par la Conférence des Parties conformément aux règles de procédure ordinaires de la Convention concernant les réunions et les prises de décision<sup>105</sup>.

233. Pour mettre la question d'un protocole sur le mercure à l'ordre du jour de la quatrième Conférence des Parties, une Partie devra proposer le point correspondant au secrétariat, six semaines habituellement avant le début de la réunion. Lorsqu'ils prépareront la quatrième Conférence des Parties, les Gouvernements veilleront tout particulièrement à ce que les experts composant leurs délégations ne soient pas seulement des spécialistes des POP et de la Convention de Stockholm, mais aussi des experts en mercure et métaux.

234. Selon ses préférences, la Conférence des Parties pourrait établir un organe subsidiaire, tel qu'un Groupe de travail à composition non limitée, pour traiter la question entre les sessions. 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 la quatrième et la cinquième Conférence des Parties (cette dernière se tenant deux ans après la quatrième). Une réunion extraordinaire de la Conférence des Parties pourrait se tenir si un tiers des Parties au moins lui apportait son appui.

235. Les observateurs de la Convention de Stockholm, notamment les Etats non Parties, seraient généralement autorisés à participer aux discussions rattachées au protocole au sein des groupes de travail 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.

236. Si la Conférence des Parties décidait d'adopter un protocole, à quelque date que ce soit, elle devrait réunir un consensus pour y parvenir, sauf à décider d'abord (par consensus) d'une autre procédure, par exemple d'adopter la deuxième phrase entre crochets de la Règle 45, qui permet de prendre des décisions sur des affaires importantes à une majorité des deux tiers s'il s'est avéré impossible de parvenir à un consensus<sup>106</sup>. Le protocole entrerait en vigueur selon les conditions qu'il déciderait. On l'a vu, il pourrait être ouvert à la signature et à la ratification de Parties à la Convention de Stockholm uniquement, ou bien à tous les Etats.

<sup>104</sup> Voir Décision 24/3 IV, par. 34.

<sup>105</sup> Voir Conférence des Parties, *Rapport de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants sur les travaux de sa première réunion*, Décision SC-1/1, Règlement intérieur, Annexe I, UNEP/POPS/COP.1/31 (2005).

<sup>106</sup> Voir *id.*, rule 45.

### 3.4.1.5. Autorité juridique

237. La Conférence des Parties à la Convention de Stockholm trouve son autorité à examiner et adopter un protocole sur le mercure à l'article 19.5 d) de la Convention :

La Conférence des Parties ... s'acquitte 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.

238. Ainsi, la Conférence des Parties trouve à l'intérieur de son mandat celui d'adopter un protocole sur le mercure dans la mesure où elle est convaincue que cela est nécessaire pour faire progresser les objectifs de la Convention.

239. La Convention affirme en son article 1 que son objectif est de « protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants ». Comme on l'a vu précédemment en section 3.2.3, le méthylmercure est un polluant organique persistant produit naturellement dans l'environnement à partir du mercure émis par des sources anthropiques et autres. Protéger la santé humaine et l'environnement du méthylmercure impose de se tourner vers toutes les sources anthropiques de mercure, alors que la Convention de Stockholm dans son état actuel ne peut couvrir les émissions anthropiques de mercure dans ses formes non organiques. Par conséquent, si la Conférence des Parties estimait nécessaire de parvenir à l'objectif de la Convention, qui est de protéger la santé humaine et l'environnement du méthylmercure, en tant que polluant organique persistant, la Conférence des Parties serait qualifiée pour entreprendre l'élaboration et l'adoption d'un instrument (par exemple, un protocole) qui intégrerait toutes les formes du mercure entrant dans son champ d'application.

### 3.4.2. Convention autonome sur le mercure

240. A l'instar de l'option protocole discutée ci-dessus, une convention autonome, indépendante sur le mercure pourrait avoir un champ d'application aussi large ou étroit, et un engagement aussi profond ou superficiel que les Gouvernements en conviendraient. Les principales différences avec l'option protocole sont que, dans une convention autonome, les négociations seraient lancées dans le cadre des mécanismes du Conseil d'administration du PNUE plutôt que ceux de la Convention de Stockholm, il y aurait sans doute moins d'occasions d'utiliser les mécanismes et institutions d'accords existants, et les coûts de l'appui à la convention pourraient donc être supérieurs. Cependant, les coûts très largement plus importants de la mise en oeuvre de la convention au plan interne ne seraient sans doute pas significativement différents de ceux que l'on trouverait dans l'option protocole à la Convention de Stockholm.

#### 3.4.2.1. Historique

241. Une convention autonome sur le mercure pourrait adopter l'une ou l'autre de deux approches de base : une *approche cadre/protocole*, ou une *approche contrôle des mesures*. Les Etats pourraient concevoir l'une ou l'autre de ces approches pour traiter du mercure seulement, ou du mercure et d'autres polluants inorganiques persistants.

##### A. Approche cadre/protocole

242. Dans une approche cadre/protocole, les Etats débutent avec une convention-cadre qui crée un système général de gouvernance afin de répondre à un problème. La convention-cadre met en place les institutions de base conformément aux traités et aux mécanismes de prise de décision, plutôt que de se concentrer sur des obligations spécifiques. Les Parties élaborent alors des obligations spécifiques ou, plus tard, des mesures de contrôle, dans un protocole à la convention-cadre, ou plusieurs. L'approche cadre/protocole étant marginale, elle trouve son utilité lorsque le consensus politique pour prendre des mesures importantes fortes fait défaut, lorsque la compréhension scientifique est encore en cours d'évolution, ou que le problème considéré est modifiable<sup>107</sup>. On peut citer, entre autres conventions-cadres de premier plan (et leurs protocoles ultérieurs) : en 1985, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (Protocole de Montréal, y compris de nombreux amendements et ajustements); en 1979, la Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques de la CEE-ONU (huit protocoles); en 1992, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Protocole de Kyoto); en 2003, la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (pas de protocole à ce jour).

<sup>107</sup> Voir Daniel Bodansky, *L'approche convention-cadre/protocole*, 17, Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, WHO/NCD/TFI/99.1, Collection guides techniques, (1999).

243. S'agissant du mercure, les Etats pourraient adopter une convention-cadre qui établirait un objectif et des principes ainsi que des obligations générales concernant : la nécessité de prendre des mesures nationales et internationales pour lutter contre la pollution par le mercure; l'éducation, la formation et la sensibilisation du public; la coopération en matière de recherche scientifique; l'établissement de rapports; l'assistance financière. La convention-cadre mettrait aussi en place : les institutions nécessaires créées par des traités, telles qu'une Conférence des Parties, un secrétariat, des organes subsidiaires, un mécanisme de financement; des mécanismes de mise en œuvre, notamment de rapport, de suivi et de résolution des conflits; des procédures de prise de décision pour l'adoption des amendements et des protocoles<sup>108</sup>.

244. Après l'adoption et l'entrée en vigueur de la convention-cadre sur le mercure, les Parties pourraient négocier et adopter un ou plusieurs protocoles, chacun traitant une ou plusieurs des priorités mondiales pour le mercure et objectifs stratégiques. Si les Parties le souhaitaient, elles pourraient aussi adopter des protocoles pour couvrir d'autres polluants inorganiques persistants.

#### **B. Approche par le contrôle des mesures**

245. Dans le segment produits chimiques et déchets, les conventions de Stockholm, de Rotterdam et de Bâle sont toutes des exemples de l'approche par les mesures de contrôle. Chacun de ces trois instruments crée tous, ou presque tous, les éléments de traités identifiés au paragraphe 243 ci-dessus. A l'instar du Protocole de Montréal, chacun contient aussi des mesures de contrôle spécifiques, suivies par des annexes qui précisent les substances et les utilisations soumises à ces mesures de contrôle.

246. Dans le cadre de cette approche, une convention sur le mercure pourrait intégrer des mesures de contrôle qui prendraient en compte l'intégralité des aspects particuliers et des objectifs stratégiques au niveau de la planète. Comme pour la Convention de Stockholm, ces mesures de contrôle pourraient couvrir les larges domaines de la production et de l'utilisation intentionnelles (notamment le commerce international), de la production non intentionnelle, et des mesures visant à réduire ou éliminer les émissions émanant des stocks et des déchets. D'une autre manière, le traité pourrait contenir une ou plusieurs annexes qui énuméreraient des utilisations ou des sources de mercure spécifiques, auxquelles les mesures de contrôle s'appliqueraient, avec notamment des objectifs et des calendriers de mise en œuvre. Cette dernière approche se prêterait à une application plus progressive, ou marginale des mesures de contrôle du traité, et pourrait être bien adaptée aux objectifs stratégiques susceptibles d'être plus particulièrement délicats à aborder au niveau mondial, comme une réduction des émissions de mercure émanant des centrales électriques au charbon. Elle pourrait nécessiter d'inclure des procédures et des mécanismes de proposition, évaluation et ajout d'utilisations du mercure ou de sources de mercure aux annexes et, éventuellement, des procédures accélérées pour ajuster tout objectif ou calendrier de réduction.

247. Dans une variante complémentaire de l'approche par le contrôle des mesures on peut introduire des calendriers de respect différents pour les Parties des pays développés et des pays en développement, comme le précise l'article 5 du Protocole de Montréal.

248. Une convention faisant appel à l'approche par le contrôle des mesures ne pourrait couvrir que le mercure. Une autre solution, consisterait à ce que le Comité de négociation intergouvernemental suive les exemples des conventions de Stockholm et de Rotterdam et intègre des procédures de proposition, évaluation et ajout d'autres polluants inorganiques persistants, dans la mesure où le Conseil d'administration aura mandaté le Comité de négociation intergouvernemental pour qu'il adopte cette approche. Dans ce cas, la convention inclurait comme il se doit des dispositions en vue d'un organe subsidiaire, semblable au Comité d'étude des polluants organiques persistants de la Convention de Stockholm, qui pourrait entreprendre les évaluations et l'analyse nécessaires et ferait des recommandations à la Conférence des Parties à la Convention. La convention nécessiterait aussi des annexes énumérant les substances réglementées et passant en revue les impératifs d'information pour des domaines tels que les critères de sélection, les profils de risque et les considérations socio-économiques.

<sup>108</sup> Voir *id.*, 19-29.

### 3.4.2.2. Travailler sur les priorités mondiales pour le mercure

249. De même que dans l'option protocole sur le mercure à la Convention de Stockholm, une convention autonome sur le mercure pourrait être conçue pour aborder **tout l'éventail des priorités mondiales** à l'aide d'une diversité de mesures obligatoires ou discrétionnaires, ainsi que de programmes de mise en œuvre progressive et, dans certains domaines, prendre des « marques » pour l'élaboration de mesures et de normes futures.

250. Vraisemblablement, les Gouvernements souhaiteraient que le protocole intègre une palette d'activités pour relever les défis posés par le mercure (comme le suggère le paragraphe 18 de la Décision 24/3 IV), et que sa conception prenne en compte la totalité des priorités mondiales pour le mercure et y réponde. Comme ce serait le cas avec un protocole mercure à la Convention de Stockholm, la question la plus ardue concernant le champ d'application serait la *profondeur* des engagements que la convention contiendrait pour aborder ces priorités

251. Toutes sortes de mesures de contrôle, notamment les mesures correctives identifiées à la partie 4 de la présente analyse, pourraient contribuer à réaliser les différents objectifs stratégiques liés à chaque priorité mondiale. De la même façon qu'avec les conventions de Bâle et de Stockholm, certaines mesures pourraient inclure des interdictions, restrictions (y compris sur le commerce international), ou autres exigences obligatoires; d'autres pourraient être davantage basées sur la technologie ou les normes; et d'autres pourraient être d'inspiration plus discrétionnaire ou jouer sur le prestige. Dans certains domaines, par exemple les émissions de mercure des centrales électriques au charbon, des exigences spécifiques pourraient devoir être définies ou introduites progressivement sur une période de temps significative. Comme c'est le cas généralement, un accord sur la profondeur des engagements, notamment le calendrier à l'intérieur duquel ils devraient être mis en œuvre, dépendrait de facteurs tels que la volonté politique, les perceptions relatives à la faisabilité technique, et les attentes et garanties des Gouvernements quant à la disponibilité des ressources financières et de l'assistance nécessaires.

252. Les Gouvernements pourraient estimer prudent d'inclure dans la convention des dispositions globales sur les déchets de mercure ainsi que des liens forts avec les activités et processus connexes au titre de la Convention de Bâle, d'une manière analogue à ce qui a été fait avec la Convention de Stockholm et les déchets de POP<sup>109</sup>.

### 3.4.2.3. Considérations sur les ressources

253. Du point de vue de certains Gouvernements, le principal inconvénient de l'option convention autonome pour le mercure serait qu'elle se priverait sans doute de nombreux chevauchements institutionnels ou procédures identifiés pour l'option protocole à la Convention de Stockholm à la section 3.4.1.3. ci-dessus, ou même de leur totalité. En l'absence de ces chevauchements, les coûts du soutien administratif et institutionnel à une convention sur le mercure pourraient être plus élevés que pour un protocole. Ce problème pourrait être allégé dans une certaine mesure en fonction des résultats des discussions en cours sur les synergies entre les divers accords dans le segment produits chimiques et déchets. Il pourrait donc être utile dans l'hypothèse de négociations pour une convention sur le mercure, de l'entreprendre en étroite coordination avec ces discussions sur les synergies.

254. Une convention autonome aurait besoin d'avoir sa propre conférence des Parties, plutôt que les chevauchements avec la Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties, qui seraient envisageables dans l'option protocole. Elle devrait aussi avoir son secrétariat propre, à moins que des arrangements en vue d'un « co-secrétariat » ne puissent être mis en place avec une autre convention. Alors que rien n'interdirait le développement de synergies avec d'autres conventions dans des domaines tels que les rapports de pays, les plans nationaux de mise en œuvre, les échanges d'informations, l'information du public et la recherche, agir en ce sens pourrait se révéler difficile.

255. La disponibilité d'un mécanisme de financement constitue une autre différence importante entre les options convention autonome et protocole. Une convention sur le mercure serait sans doute vouée à l'échec—et ne serait sans doute pas politiquement réalisable du point de vue de nombreux pays en développement—sans un canal spécifiquement destiné à fournir aux pays en développement l'assistance financière dont ils ont besoin pour mettre en œuvre leurs engagements au titre de la convention. Ainsi, une convention sur le mercure aurait certainement besoin de disposer de son propre mécanisme de financement. Si l'on suppose que le FEM se chargerait du fonctionnement du mécanisme de financement, la conférence des Parties à la convention et le Conseil du FEM devraient

<sup>109</sup> Voir Convention de Stockholm, art. 6 et Annexe C. Pour une discussion sur les directives en cours de la Convention de Bâle relativement aux déchets de mercure, voir « Les déchets de mercure au titre de la Convention de Bâle », *supra* Section 3.2.1.

se lier par un mémorandum d'accord, et l'Assemblée du FEM devrait adopter un amendement de l'Instrument du FEM pour lui permettre faire fonctionner le nouveau mécanisme de financement de la convention.

256. Pour les options protocole et convention autonome, mais en particulier pour cette dernière, il peut incomber aux partisans de l'un ou l'autre de ces instruments contraignants de démontrer qu'ils comprennent les besoins en capacités techniques et ressources financières des pays en développement concernés, pour ce qui est de leur capacité à négocier et à mettre en œuvre un traité supplémentaire sur les produits chimiques, et sont prêts à y répondre.

#### 3.4.2.4. Obligations procédurales

257. Pour lancer les négociations sur une convention autonome sur le mercure, le Conseil d'administration du PNUE adopterait une décision dans laquelle il prierait le Directeur exécutif de préparer et convoquer un Comité de négociation intergouvernemental mandaté pour préparer un instrument internationalement contraignant visant à relever les défis posés par le mercure à l'échelon planétaire. La décision pourrait définir le champ d'application et le contenu de l'instrument, notamment s'il adopterait une approche cadre de travail/protocole ou une approche par le contrôle des mesures. La décision pourrait fixer des dates approximatives pour le début espéré des travaux du Comité de négociation intergouvernemental et pour celle à laquelle une conférence diplomatique pourrait adopter l'instrument dans sa version complète (dans le cas de la Convention de Stockholm, le Comité de négociation intergouvernemental a été prié de commencer son travail au début de 1998, la conférence diplomatique devant conclure le traité « d'ici l'année 2000 »<sup>110</sup>). La décision pourrait aussi demander au PNUE de prendre des mesures immédiates pour lancer des actions sur le mercure afin d'aider à aborder cet aspect particulier lors de la période durant laquelle l'instrument contraignant serait en cours d'élaboration, et de se préparer à la mise en œuvre de ce dernier.

258. Le Comité de négociation intergouvernemental et la conférence diplomatique fonctionnent selon leurs propres règlements intérieurs, qui généralement prévoient que les décisions importantes seront prises par consensus ou à une majorité des deux tiers des Etats présents et votants si le consensus n'a pu être atteint<sup>111</sup>. Après l'adoption du traité par la conférence diplomatique, il entrerait en vigueur selon ses propres modalités. Le temps nécessaire à la négociation de tels instruments et à leur entrée en vigueur peut varier considérablement. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été adoptée moins de 18 mois après le démarrage des négociations en 1990, et est entrée en vigueur moins de deux ans plus tard. La première Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, en 1995, a décidé de lancer de nouveaux pourparlers pour renforcer la Convention, ce qui a conduit à l'adoption du Protocole de Kyoto en décembre 1997. Cependant, en raison des mécanismes nouveaux et complexes du Protocole et des difficultés politiques rencontrées pour parvenir à un accord sur la manière dont ces mécanismes seraient mis en œuvre, le Protocole de Kyoto n'est entré en vigueur qu'en 2005. A titre de comparaison, 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.

<sup>110</sup> Voir Conseil d'administration du PNUE, Décision 19/13C, par. 11-12 (1999). En fait, le Comité de négociation intergouvernemental a achevé ses négociations en décembre 2000 et la conférence diplomatique s'est déroulée en mai 2001, à Stockholm.

<sup>111</sup> Voir, par exemple, Comité de négociation intergouvernemental de Stockholm, Règle de procédure 37, in 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 aussi Assemblée générale des Nations Unies, CONVENTION DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITES, 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 si à une même majorité ils décident d'appliquer une règle différente).



## 4. MESURES CORRECTIVES ET STRATEGIES

259. Cette partie identifie les mesures correctives et stratégies disponibles pour réaliser les sept priorités mondiales pour le mercure<sup>112</sup>. Les informations sont présentées en sept tableaux (un pour chaque priorité mondiale). Chaque tableau comporte deux objectifs stratégiques au moins relatifs à la réalisation de la priorité concernée, et plusieurs mesures correctives possibles qui peuvent contribuer à la réalisation de chacun de ces objectifs stratégiques. Les tableaux sont destinés à fournir au Groupe spécial à composition non limitée une compilation exploitable et immédiatement disponible d'actions que les parties prenantes pourraient entreprendre pour aborder un aspect particulier du problème du mercure. Les membres du Groupe à composition non limitée pourraient souhaiter examiner ces informations lorsqu'ils étudieront la faisabilité et l'efficacité des approches volontaires ou juridiquement contraignantes discutées à la partie 3 de la présente analyse.

260. Les sources d'information essentielles pour la réalisation de ces tableaux ont été : PNUE, Guide pour la réduction des principales utilisations et émissions du mercure (2006); PNUE, Information sur l'offre, les échanges et la demande de mercure (2006); PNUE, Outil d'identification et de quantification des rejets de mercure (2005); UNEP, Rapport Evaluation mondiale du Mercure (2002); et Agence américaine de protection de l'environnement, Mercury Study Reports to Congress, Rapport au Congrès, EPA-452/R-97-003 (1997).

### 4.1. Réduire les émissions anthropiques de mercure dans l'atmosphère

| Objectif stratégique   | Mesures correctives disponibles  |
|--|--|
| 1. Réduire les émissions de mercure dues à l'utilisation du charbon  | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) fixer des objectifs et des calendriers pour la réduction des émissions de mercure</li> <li>b) améliorer l'efficacité énergétique dans les produits et procédés pour diminuer la demande en électricité et le recours au charbon pour la production électrique</li> <li>c) améliorer l'efficacité de la conversion énergétique pour réduire la consommation de charbon</li> <li>d) passer progressivement à d'autres sources d'énergie (par exemple énergies renouvelables) pour réduire la consommation de charbon</li> <li>e) pré-traiter le charbon avant sa combustion pour réduire la teneur en mercure des émissions de gaz brûlés</li> <li>f) accroître l'utilisation de charbons de haute qualité pour diminuer les émissions de mercure</li> <li>g) établir des normes de meilleures technologies disponibles spécifiques au mercure eu égard aux dispositifs de contrôle des émissions, en vue de piéger les particules de mercure dans les gaz brûlés</li> <li>h) utiliser les technologies de contrôle de la pollution de l'air pour d'autres polluants-critères afin de piéger le mercure dans les gaz brûlés</li> </ul> |
| 2. Réduire les émissions de mercure émanant de l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) éliminer l'amalgamation du minerai brut en introduisant des méthodes et en éduquant les mineurs pour mettre en œuvre des concentrations exemptes de mercure avant l'amalgamation</li> <li>b) réduire les pertes de mercure pendant l'amalgamation des concentrés et pendant la condensation de l'or émanant de l'amalgame en introduisant de meilleurs procédés de capture du Hg et de recyclage, notamment l'utilisation de cornues</li> <li>c) soutenir les centres municipaux ou privés d'amalgamation où les mineurs peuvent amener leur minerai d'or pour qu'il soit amalgamé en cycle fermé par des techniciens disposant de moyens de contrôle adaptés</li> <li>d) introduire des pratiques d'extraction minière sans mercure lorsque cela est réalisable, en particulier lorsque la concentration du minerai pourrait rendre inutile l'utilisation du mercure</li> </ul>   |

<sup>112</sup> Les sept priorités mondiales sont énumérées au paragraphe 2 de l'introduction à la présente analyse.

|   |   |
|---|---|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>e) former et sensibiliser les mineurs et les propriétaires de magasins de vente d'or, sur place, ainsi que les divers opérateurs, pour les informer des dangers entourant l'utilisation du mercure et des solutions de remplacement exemptes de mercure disponibles</li> <li>f) introduire des programmes de micro-crédit pour que les mineurs pauvres puissent acheter plus facilement des technologies plus propres</li> <li>g) sensibiliser les consommateurs d'or aux risques environnementaux présentés par l'Association pour une extraction minière responsable</li> <li>h) développer la commercialisation de « l'or vert » et élaborer des méthodes pour d'identification de l'or extrait de façon écologiquement rationnelle</li> </ul>  |
| <p>3. Réduire les émissions de mercure émanant des procédés industriels, notamment son usage comme catalyseur, la production de produits dérivés, la contamination de matériels annexes et la production de chaleur</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) éliminer les procédés industriels basés sur les catalyseurs du mercure (production de mère et chlorure de vinyle monomère)</li> <li>b) utiliser des roches calcaires et des charbons à faible teneur en mercure</li> <li>c) utiliser des solutions de remplacement du charbon à faible teneur en mercure, comme le gaz naturel et le coke de pétrole, pour produire de l'énergie pendant les procédés de production</li> <li>d) exiger la détection des fuites et la surveillance des équipements</li> <li>e) utiliser les techniques de contrôle et les dispositifs existants tels que refroidissement du flux gazeux, identifiées sur charbon actif, épurateurs et antibrouillards pour réduire les rejets de mercure dans l'atmosphère pendant les procédés de fabrication</li> <li>f) exiger des dispositifs de traitement des gaz brûlés équipés de filtres au charbon actif et contrôles par les meilleures techniques disponibles</li> <li>g) récupérer le mercure présent dans les filtres et les eaux de lavage émanant des catalyseurs utilisés en cours d'opération ainsi que dans les boues résiduaires; évacuer vers un stockage terminal rationnel</li> <li>h) exiger des contrôles spécifiques sur le mercure et des procédés de séparation pour éliminer le mercure vaporisé en cours de frittage ou de grillage</li> <li>i) lessiver les minerais pour en éliminer le mercure avant le frittage</li> <li>j) choisir des combustibles issus de la biomasse et présentant de plus faibles concentrations en mercure</li> </ul> |

## 4.2. Trouver des solutions écologiquement rationnelles pour gérer les déchets contenant du mercure et des composés de mercure

| Objectif stratégique  | Mesures correctives disponibles  |
|---|--|
| 1. Réduire la production de déchets contenant du mercure  | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) remplacer les produits et procédés contenant du mercure par d'autres n'en contenant pas</li> <li>b) promouvoir la récupération du mercure émanant des produits mis au rebut et des boues grâce, par exemple, aux cornues et à la distillation, suivis par un stockage terminal rationnel</li> <li>c) utiliser des déchets à teneur en mercure relativement faible et stable comme produit de départ pour d'autres procédés, par exemple, cendre volante pour les cimenteries</li> <li>d) utiliser des amalgames dentaires sans mercure, tels que composites, amalgames au gallium ou argent froid</li> </ul>   |
| 2. Promouvoir la collecte et le traitement séparés des déchets contenant du mercure   | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) élaborer des exigences d'étiquetage pour tous les produits contenant du mercure afin d'alerter les consommateurs quant aux teneurs en mercure</li> <li>b) interdire l'élimination dans le flux général des déchets de produits qui contiennent du mercure en désignant le mercure et les déchets, composés et produits contenant du mercure comme des déchets dangereux</li> <li>c) installer des filtres à amalgames, des systèmes de capture et d'élimination dans les crachoirs et les tuyauteries des cabinets dentaires pour empêcher le mercure de passer dans les eaux usées et les égouts</li> <li>d) accroître les connaissances des vendeurs sur les produits et déchets contenant du mercure et les méthodes adéquates pour leur élimination</li> <li>e) exiger des vendeurs de produits contenant du mercure qu'ils « récupèrent » et éliminent ou recyclent correctement les produits après leur vie utile</li> <li>f) élaborer des programmes pour créer des centres d'accès facile en vue de la collecte des produits contenant du mercure, pour les consommateurs et les centres médicaux</li> <li>g) élaborer des directives de stockage provisoire pour les centres de collecte des produits contenant du mercure, portant sur la collecte et le transport vers des installations d'élimination terminale ou de recyclage</li> <li>h) exiger que le mercure collecté dans les cabinets dentaires soit éliminé dans des installations de stockage terminal</li> <li>i) établir des critères et des seuils pour définir ou caractériser les déchets contenant du mercure comme déchets dangereux; élaborer des directives de gestion pour ces déchets dangereux</li> </ul> |
| 3. Réduire les émissions de mercure dans l'atmosphère émanant d'incinérateurs médicaux, urbains et de déchets dangereux, et réduire la migration et les émissions de mercure à partir des décharges | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) éliminer aussi complètement que possible le mercure du flux des déchets</li> <li>b) trier les déchets pour réduire la teneur de mercure avant l'incinération ou la mise en décharge</li> <li>c) percevoir des taxes d'élimination et de production sur les produits qui contiennent du mercure pour pousser à la réduction de leur utilisation</li> <li>d) prévenir la combustion de déchets à hautes concentrations de mercure</li> <li>e) mettre en œuvre les meilleurs moyens de contrôle disponibles spécifiques au mercure et utiliser les dispositifs existants de contrôle de la pollution de l'air pour réduire la teneur en mercure des gaz brûlés et des émissions</li> <li>f) mettre en place des directives de gestion des déchets, incluant notamment les technologies de collecte et de traitement des déchets naturellement, pour le stockage terminal et l'élimination des déchets contenant du mercure dans les décharges de déchets dangereux</li> <li>g) suivre et collecter les naturellement provenant des décharges</li> </ul>   |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>ordinaires et introduire des procédés de lavages des eaux polluées pour en éliminer le mercure</p> <ul style="list-style-type: none"><li>h) évacuer le mercure et les déchets contenant du mercure dans des installations de stockage terminal écologiquement rationnel</li><li>i) couvrir ou sceller rapidement les surfaces de travail des décharges avec de la terre, pour empêcher l'évaporation et l'émission directe de mercure dans l'atmosphère</li><li>j) exiger des inspections régulières des décharges et la formation des employés</li><li>k) créer des moyens de dissuasion à l'encontre des mauvaises gestions de décharges en instituant des règles globales de responsabilisation et de compensation</li></ul> |
|--|--|

### 4.3. Réduire la demande mondiale de mercure liée à son utilisation dans les produits et les procédés de production

| Objectif stratégique   | Mesures correctives disponibles  |
|--|--|
| 1. Réduire l'utilisation du mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) éliminer l'amalgamation du minerai brut en introduisant des méthodes et en éduquant les mineurs pour mettre en œuvre des concentrations exemptes de mercure avant l'amalgamation</li> <li>b) réduire les pertes de mercure pendant l'amalgamation des concentrés et pendant la condensation de l'or émanant de l'amalgame en introduisant de meilleurs procédés de capture du Hg et de recyclage, notamment l'utilisation de cornues</li> <li>c) introduire des pratiques d'extraction minière sans mercure lorsque cela est réalisable, en particulier lorsque la concentration du minerai pourrait rendre inutile l'utilisation du mercure</li> <li>d) former et sensibiliser les mineurs et les propriétaires de magasins de vente d'or, sur place, ainsi que les divers opérateurs pour les informer des dangers entourant l'utilisation du mercure et des solutions de remplacement exemptes de mercure disponibles</li> <li>e) introduire des programmes de micro-crédit pour que les mineurs pauvres puissent acheter plus facilement des technologies plus propres</li> <li>f) sensibiliser les consommateurs d'or aux risques environnementaux présentés par l'Association pour une extraction minière responsable</li> <li>g) développer la commercialisation de « l'or vert » et élaborer des méthodes d'identification de l'or extrait de façon écologiquement rationnelle</li> </ul>              |
| 2. Réduire la consommation de mercure dans la production du chlorure de vinyle monomère et du mère   | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) passer du processus de catalyse acétylène chlorure mercurique à un processus d'oxychloration de l'éthylène, exempt de mercure, qui est disponible et viable, techniquement et économiquement</li> <li>b) exiger la conversion du procédé de piles au mercure en un procédé faisant appel à une membrane ou un diaphragme sans amiante, qui sont tous deux économiquement et techniquement faisables</li> </ul>   |
| 3. Réduire l'utilisation du mercure dans les produits, notamment les emballages                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) interdire ou réglementer l'utilisation du mercure dans les produits pour lesquels des solutions de remplacement financièrement abordables sont disponibles</li> <li>b) réglementer ou interdire les pesticides contenant du mercure; promouvoir des solutions de remplacement sans produit chimique telles que la gestion intégrée des parasites</li> <li>c) réglementer l'utilisation du mercure dans les produits pharmaceutiques</li> <li>d) interdire ou limiter la poursuite du commerce des produits contenant du mercure pour lesquels des solutions de remplacement financièrement abordables sont disponibles</li> <li>e) exiger de faibles teneurs en mercure dans les produits pour lesquels des solutions de remplacement exemptes de mercure ne sont pas actuellement disponibles</li> <li>f) taxer les produits qui contiennent du mercure pour décourager leur utilisation</li> <li>g) exiger une élimination et une collecte spécifiques des produits contenant du mercure pour décourager leur utilisation</li> <li>h) soutenir la recherche et le développement pour les solutions de remplacement exemptes de mercure</li> <li>i) promouvoir les campagnes d'éducation, notamment sur les exigences d'enregistrement et d'étiquetage, pour informer les consommateurs sur les produits contenant du mercure et les risques qu'ils représentent pour la santé et l'environnement.</li> </ul> |
| 4. Réduire l'utilisation du mercure dans la  | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) informer les praticiens concernés des risques sanitaires attachés au mercure</li> </ul>  |

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <p>pratique dentaire</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>b) réglementer l'utilisation des amalgames au mercure pour les enfants et les femmes enceintes</li> <li>c) exiger des praticiens concernés qu'ils utilisent des solutions de remplacement pour les amalgames au mercure</li> <li>d) former les praticiens concernés à l'utilisation de matériels constituant des solutions de remplacement et leur permettre d'y accéder facilement</li> </ul> |
|--------------------------|---|

#### 4.4. Réduire l'offre mondiale de mercure

| Objectif stratégique  | Mesures correctives disponibles   |
|---|---|
| 1. Réduire l'offre en mercure vierge et autres minerais provenant de l'exploitation minière et de l'extraction de mercure vierge et autres minerais | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) établir une hiérarchie des sources de mercure, dans laquelle la demande est satisfaite avec les stocks de mercure existants plutôt que grâce à l'extraction minière primaire</li> <li>b) réglementer et éliminer progressivement l'extraction minière du mercure vierge</li> <li>c) réglementer et éliminer progressivement la vente de mercure produit comme sous-produit de l'extraction minière d'autres minerais; exiger des entreprises d'extraction minière qu'elles stockent le sous-produit mercure dans une installation de stockage écologiquement rationnel</li> <li>d) permettre aux entreprises d'extraction minière du mercure d'acheter et de vendre du mercure venant des stocks existants pendant la phase d'élimination progressive (par exemple des installations ou des stocks stratégiques) plutôt que de procéder à l'extraction minière de mercure vierge</li> </ul> |
| 2. Réduire l'offre en mercure venant des cellules à mère désaffectées et autres produits et procédés  | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) recycler les cellules à mercure des usines désaffectées pour satisfaire la demande actuelle du marché, au lieu de la satisfaire par l'extraction minière primaire</li> <li>b) promouvoir les matériels constituant des solutions de remplacement et éliminer progressivement l'utilisation du mercure dans les produits et les procédés</li> <li>c) réglementer et éliminer progressivement la vente de mercure recyclé</li> <li>d) exiger une élimination terminale et un stockage terminal écologiquement rationnels pour le mercure recyclé, afin d'éliminer le mercure restant de l'offre mondiale</li> </ul>   |
| 3. Réduire l'offre en mercure venant des stocks   | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Utiliser les stocks nationaux et stratégiques pour satisfaire la demande actuelle du marché plutôt que la satisfaire par l'extraction minière du mercure vierge</li> <li>b) exiger l'enregistrement de tous les stocks de mercure existants pour tracer et décourager les ventes de mercure</li> <li>c) évacuer constamment les stocks vers des installations de stockage terminal écologiquement rationnel</li> </ul>  |
| 4. Réduire le commerce international du mercure   | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) éliminer progressivement et interdire le commerce international du mercure élémentaire</li> <li>b) promouvoir des restrictions et interdictions nationales et internationales sur le commerce des produits contenant du mercure, notamment par les procédures de consentement préalable en connaissance de cause</li> <li>c) interdire l'importation et l'exportation des composés de mercure, notamment le cinabre</li> <li>d) interdire l'importation et l'exportation des déchets à forte teneur de mercure</li> </ul>   |

#### 4.5. Trouver des solutions pour le stockage écologiquement rationnel du mercure

| Objectif stratégique   | Mesures correctives disponibles   |
|--|---|
| 1. Réduire les émissions du mercure stocké et les déchets de mercure   | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Elaborer des directives et réglementations tenant compte des meilleures techniques disponibles pour le stockage terminal (à long terme), notamment l'encapsulation dans des installations de stockage souterrain profondes, imperméables aux suintements et aux commotions géologiques et sismiques</li> <li>b) exiger que tous les déchets contenant du mercure ou des composés de mercure soient évacués dans des installations de stockage terminal</li> <li>c) stabiliser les déchets de mercure et les composés à des états moins réactifs qu'avant le stockage</li> <li>d) instaurer des exigences de suivi après fermeture, d'inspection, remise en état, responsabilité et compensation pour encourager un traitement approprié du mercure et des déchets contenant du mercure en cas de contamination venant des installations de stockage</li> </ul>  |
| 2. Gérer les stocks de mercure et les déchets contenant du mercure existants pour empêcher la contamination de l'environnement | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) s'assurer que tous les stocks de mercure existants sont enfermés dans des contenants étanches aux fuites liquides et à l'air (par exemple contenants de mercure ou autres contenants), séparés par des matériaux amortisseurs/absorbants, et stockés sur des plateaux de récupération pour contenir toute éventuelle fuite</li> <li>b) sur emballer les contenants de mercure plus petits dans des bidons scellés, étanches à l'air, pour stockage sur des plateaux de récupération</li> <li>c) étiqueter clairement tous les contenants de stockage</li> <li>d) réglementer l'accès aux installations provisoires de stockage et former les employés à des procédures de manipulation adéquates</li> <li>e) exiger des inspections fréquentes et une surveillance des inspections des installations de stockage par les Gouvernements</li> <li>f) exiger que tous les produits obsolètes contenant du mercure (par exemple des pesticides) soient stockés dans des conditions écologiquement rationnelles ou traités dans des installations de recyclage qui assureront le stockage terminal du mercure recyclé</li> </ul> |



#### 4.6. Se préoccuper de la remise en état des sites contaminés actuels qui portent atteinte à la santé humaine et à l'environnement

| Objectif stratégique  | Mesures correctives disponibles   |
|---|---|
| 1. Empêcher la propagation de la contamination par le mercure | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) passer en revue, identifier et tester tous les sites éventuellement contaminés par le mercure pour déterminer les niveaux de contamination et les zones critiques nécessitant une remise en état prioritaire</li> <li>b) isoler les sources de contamination et les zones contaminées pour empêcher toute contamination supplémentaire</li> <li>c) installer des barrages, couvertures, bassins collecteurs, ou autres moyens techniques pour minimiser la propagation de la contamination par le mercure dans les milieux touchés (par exemple, les sols, les boues, l'eau)</li> </ul>   |
| 2. Contrôler et remettre en état les sites contaminés         | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) adopter et mettre en vigueur des législations imposant la remise en état de l'environnement après une contamination par le mercure, et insistant pour que le milieu revienne à son état d'avant la contamination</li> <li>b) élaborer des plans d'urgence pour minimiser la contamination par les déversements et les fuites de mercure</li> <li>c) élaborer des protocoles pour désigner les sites contaminés, et pour choisir des sites d'essais afin de déterminer le niveau de contamination par le mercure</li> <li>d) fixer des normes de meilleures pratiques environnementales et de limites minimales d'évacuation pendant la remise en état</li> <li>e) élaborer des directives pour choisir les meilleures techniques disponibles ou les meilleures pratiques environnementales en matière de technologies de remise en état sur la base de critères spécifiques au site</li> <li>f) créer des mécanismes de responsabilité et de compensation incluant les impacts écologiques de la contamination et les coûts de gestion futurs</li> <li>g) exiger l'inventaire de tous les sites de déchets dangereux contenant du mercure</li> <li>h) exiger de la partie responsable ou procédant à la remise en état qu'elle présente des plans de remise en état pour approbation gouvernementale préalable</li> <li>i) exiger des références précoces de respect aux fins de la remise en état pour garantir un isolement et une décontamination rapides</li> <li>j) encourager la remise en état volontaire, mais procéder à de fréquentes inspections des actions de remise en état volontaires et non gouvernementales</li> <li>k) favoriser les plans de remise en état <i>in-situ</i> plutôt que <i>ex-situ</i> lorsque cela est faisable pour diminuer les risques d'une contamination ultérieure</li> <li>l) évacuer le milieu contaminé de la zone et le transporter dans une installation de traitement qualifiée à cet égard, si le traitement sur zone n'est pas réalisable</li> <li>m) traiter la zone contaminée en utilisant les meilleures techniques disponibles (par exemple, technologies de pompage et de traitement pour traiter les eaux souterraines dans les cours d'eau)</li> <li>n) immobiliser le milieu contaminé; traiter par bio-assainissement ou phyto-assainissement</li> <li>o) vaporiser, laver ou nettoyer à grande eau les sols ou les boues contaminées pour abaisser la teneur en mercure avant traitement</li> </ul> |

#### 4.7. Accroître les connaissances sur des aspects tels que les inventaires, l'exposition des hommes et de l'environnement, la surveillance de l'environnement et les impacts socio-économiques

| Objectif stratégique  | Mesures correctives disponibles   |
|---|---|
| <p>1. Accroître les connaissances et les capacités des Etats sur le mercure</p>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) créer un registre du mercure et réaliser des inventaires nationaux de tous les stocks de mercure et sources de production</li> <li>b) améliorer la compréhension des sources d'émission de mercure au niveau mondial, son sort et son transport</li> <li>c) soutenir les programmes de recherche et développement pour améliorer les dispositifs de contrôle des émissions, les produits et procédés de remplacement, et la compréhension des effets biologiques et physiques du mercure chez les êtres humains et sur l'environnement</li> <li>d) soutenir des programmes pilotes dans les pays en développement pour étudier et réduire les émissions de mercure, les utilisations et la contamination</li> <li>e) soutenir la recherche sur les coûts socio-économique de la poursuite de l'utilisation du mercure, notamment l'analyse des impacts sur l'environnement et les coûts de remise en état</li> <li>f) élaborer des directives et des législations types pour aborder les questions de la remise en état et de la prévention de la pollution et les distribuer aux autorités locales, régionales et nationales</li> <li>g) organiser des ateliers régionaux et des présentations sur les menaces que représente la poursuite de l'utilisation du mercure et de ses émissions dans l'environnement</li> <li>h) fournir aux Etats des rapports sur le mercure et des suggestions de solutions de remplacement exemptes de mercure</li> <li>i) promouvoir le partage des informations sur les meilleures techniques et mesures disponibles pour réduire les émissions de mercure des points sources</li> <li>j) élaborer des stratégies pour des activités renforcées de vulgarisation et de communication des risques afin d'atteindre les populations exposées, notamment les populations sensibles</li> <li>k) faciliter l'accès international aux données environnementales existantes (par exemple, centres de diffusion ou bases de données sur Internet) et améliorer la capacité des utilisateurs de données environnementales à trouver les données dont ils ont besoin grâce à des outils complets et accessibles, et à la formation</li> <li>l) appuyer la capacité des pays en développement à accéder aux produits chimiques et aux informations sur le mercure via Internet, construire des sites Internet nationaux, et encourager le travail de réseau</li> </ul> |
| <p>2. Accroître les connaissances et les capacités des utilisateurs et consommateurs individuels de mercure</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) augmenter le financement des organisations menant des programmes de vulgarisation et de recherche sur des solutions de remplacement écologiquement rationnelles pour les produits et procédés faisant appel au mercure</li> <li>b) soutenir les programmes pilotes dans les pays en développement pour étudier et réduire les émissions de mercure, les utilisations et la contamination</li> <li>c) soutenir le développement et la diffusion de technologies ainsi que des stratégies de suivi de la contamination par le mercure (par exemple sur le poisson) et informer les populations touchées</li> <li>d) organiser des ateliers, des programmes éducatifs et des centres de diffusion pour informer le public sur les voies d'exposition au mercure et de contamination</li> <li>e) organiser des ateliers de formation et des programmes d'éducation pour informer les communautés locales sur les dangers de l'utilisation du mercure et sur la disponibilité de</li> </ul>  |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>solutions de remplacement exemptes de mercure pour les procédés utilisant du mercure, comme l'extraction minière artisanale ou à petite échelle de l'or</p> <p>f) développer la sensibilité du public et promouvoir des produits, des technologies et des procédés sans mercure, en utilisant des solutions de remplacement écologiquement rationnelles</p> <p>g) développer la participation locale et régionale à des ateliers informels et des programmes de formation pour les personnes manipulant du mercure ou ayant affaire à des produits ou procédés contenant du mercure</p> <p>h) lancer des programmes pour promouvoir la participation locale au suivi environnemental</p> |
|--|---|

## REFERENCES

### **Convention de Bâle**

CONVENTION DE BALE SUR LE CONTROLE DES MOUVEMENTS TRANSFRONTIERES DE DECHETS DANGEREUX ET DE LEUR ELIMINATION, 22 mars 1989, <http://www.basel.int/text/documents.html>.

Conférence des Parties, huitième réunion, Mercury Waste and Basel Convention, UNEP/CHW.8/INF/37 (2006), <http://www.basel.int/meetings/cop/cop8/docs/i37e.pdf>.

Conférence des Parties, huitième réunion, Décision VIII/33, Programme et budget pour l'exercice biennal 2007-2008, UNEP/CHW.8/16 (2006), <http://www.basel.int/meetings/cop/cop8/docs/16REISSUED.pdf>.

Conférence des Parties, cinquième réunion, Basel Declaration on Environmentally Sound Management, dans le Rapport de la cinquième réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle, <http://www.basel.int/meetings/cop/cop5/cop5reportfinal.pdf>.

Conférence des Parties, septième réunion, Décision VII/41, Questions financières, in Rapport de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, UNEP/CHW.7/33 (2004), <http://www.basel.int/meetings/cop/cop7/docs/33eRep.pdf>.

Conférence des Parties, septième réunion, Projet de directives techniques sur le recyclage ou la récupération écologiquement rationnelles des métaux et des composés métalliques (R4), UNEP/CHW.7/8/Add.3 (2004), <http://www.basel.int/meetings/cop/cop7/docs/08a3e.pdf>.

Conférence des Parties, sixième réunion, Décision VI/1, Plan stratégique pour la mise en oeuvre de la Convention de Bâle (jusqu'en 2010), UNEP/CHW/.6/40 (2002), <http://www.basel.int/meetings/cop/cop6/StPlan.pdf>.

Bureau élargi, huitième réunion de la Conférence des Parties, Development of Guidelines on Environmentally Sound Management of Mercury Containing Wastes with Emphasis on the Development of Sound Disposal and Remediation Practices, UNEP/SBC/BUREAU/8/1/4 (2007), <http://www.basel.int/meetings/bureau/bureau%201%20cop%208/docs/04e.pdf>.

### **Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)**

Conférence Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, trente et unième session, *Rapport intérimaire sur la révision du Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides*, C 2001/7 (2001), [http://www.fao.org/docrep/meeting/003/Y1616e/Y1616e00.htm#P39\\_992](http://www.fao.org/docrep/meeting/003/Y1616e/Y1616e00.htm#P39_992).

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *FAO Guidelines on Pesticide Management in Support of the Code of Conduct: Framework* (non daté), <http://www.fao.org/ag/AGP/AGPP/Pesticid/Code/Directives/Framework.htm>.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides* (2002), <http://www.fao.org/docrep/005/y4544e/y4544e00.htm#Contents>.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Strategic Programme 2006-2011 for the Implementation by FAO of the Revised Version of the International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides* (2006), <http://www.fao.org/ag/agp/agpp/pesticid/Code/Download/Strategyguideline06.pdf>.

### **Fonds pour l'environnement mondial (FEM)**

Conseil du FEM, *Stratégies dans les domaines d'intervention et programmation stratégique pour FEM-4*, GEF/C.31/10 (2007), [http://www.thegef.org/uploadedFiles/Documents/Council\\_Documents\\_\\_\(PDF\\_DOC\)/GEF\\_31/C.31.10 Focal Area Strategies.pdf](http://www.thegef.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents__(PDF_DOC)/GEF_31/C.31.10 Focal Area Strategies.pdf).

Conseil du FEM, Compte rendu conjoint des présidents, *Décision sur le point 16 de l'ordre du jour : Stratégies dans les domaines d'intervention et programmation stratégique pour FEM-4* (2007), [http://www.thegef.org/uploadedFiles/Documents/Council\\_Documents\\_\\_\(PDF\\_DOC\)/FEM\\_31/Joint%20Summary%20of%20the%20Chairs\(1\).pdf](http://www.thegef.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents__(PDF_DOC)/FEM_31/Joint%20Summary%20of%20the%20Chairs(1).pdf).

Conseil du FEM, Compte rendu conjoint des présidents, *Réunion du Conseil du FEM, 14-1 mai 2003* (2003), [http://www.gefweb.org/Summary\\_of\\_the\\_Chairs.pdf](http://www.gefweb.org/Summary_of_the_Chairs.pdf).

**Organisation Maritime Internationale (OMI)**

PROTOCOLE A LA CONVENTION SUR LA PREVENTION DE LA POLLUTION DES MERS RESULTANT DE L'IMMERSION DES DECHETS ET AUTRES MATIERES (1996) (Protocole de Londres), tel qu'amendé, [http://www.imo.org/home.asp?topic\\_id=1488](http://www.imo.org/home.asp?topic_id=1488).

CONVENTION SUR LA PREVENTION DE LA POLLUTION DES MERS RESULTANT DE L'IMMERSION DES DECHETS ET AUTRES MATIERES (Convention de Londres), 1972, [http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data\\_id%3D16925/LC1972.pdf](http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D16925/LC1972.pdf).

PROTOCOLE DE 1978 RELATIF A LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA PREVENTION DE LA POLLUTION PAR LES NAVIRES, du 2 novembre 1973 (MARPOL 73/78), 17 février 1978, 1340 U.N.T.S. Reg. No. 22484.

**Convention de Rotterdam**

CONVENTION DE ROTTERDAM SUR LA PROCEDURE DE CONSENTEMENT PREALABLE EN CONNAISSANCE DE CAUSE APPLICABLE A CERTAINS PRODUITS CHIMIQUES ET PESTICIDES DANGEREUX QUI FONT L'OBJET D'UN COMMERCE INTERNATIONAL, 10 Sept. 1998, <http://www.pic.int/en/ViewPage.asp?id=104>.

Conférence des Parties, deuxième réunion, Décision RC-2/7, *Amendement des dispositions financières et budgétaire pour l'exercice biennal 2005-2006*, in *Rapport de la Conférence des Parties à la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international sur les travaux de sa deuxième réunion*, UNEP/FAO/RC/COP.2/19 (2005), <http://www.pic.int/cops/reports/z34/English/K0582936%20PICCOP2%20report.pdf>.

Conférence des Parties, troisième réunion, Décision RC-3/5, *Mécanisme de financement*, in *Rapport de la Conférence des Parties à la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international sur les travaux de sa troisième réunion*, annexe I, UNEP/FAO/RC/COP.3/26 (2006), <http://www.pic.int/cops/reports/z35/English/K0653538%20COP-3-26%20Final%20PIC%20Report.pdf>.

Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant propre à assurer l'application de la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, sixième session, *Activités du secrétariat au cours de la période transitoire et examen de la situation en ce qui concerne les fonds extrabudgétaires*, UNEP/FAO/PIC/INC.6/3 (1999), <http://www.pic.int/incs/INC6/3/English/INC6-3E.PDF>.

Secrétariat de la Convention de Rotterdam, Circulaire PIC XXIII – juin 2006 (2006), <http://www.pic.int/en/Circular/CIRC-23-EN.pdf>.

Convention de Rotterdam, *PIC Regions* (non daté), <http://www.pic.int/home.php?type=t&id=7>.

**Convention de Stockholm**

CONVENTION DE STOCKHOLM SUR LES POLLUANTS ORGANIQUES PERSISTANTS (POP), 23 mai 2001, [http://www.pops.int/documents/convtext/convtext\\_en.pdf](http://www.pops.int/documents/convtext/convtext_en.pdf).

Conférence de plénipotentiaires relative à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, *Acte final*, UNEP/POPS/CONF/4 (2001), [http://www.pops.int/documents/meetings/dipcon/25june2001/conf4\\_finalact/en/FINALACT-English.PDF](http://www.pops.int/documents/meetings/dipcon/25june2001/conf4_finalact/en/FINALACT-English.PDF).

Conférence des Parties, première réunion, Décision SC-1/1, *Règlement intérieur*, in *Rapport de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants sur les travaux de sa première réunion*, annexe I, UNEP/POPS/COP.1/31 (2005), [http://www.pops.int/documents/meetings/cop\\_1/meetingdocs/en/cop1\\_31/COP1\\_REPORT.pdf](http://www.pops.int/documents/meetings/cop_1/meetingdocs/en/cop1_31/COP1_REPORT.pdf).

Conférence des Parties, première réunion, Décision SC-1/4, *Financement et budget pour l'exercice biennal 2006 - 2007*, in *Rapport de la Conférence des Parties à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants sur les travaux de sa première réunion*, UNEP/POPS/COP.1/31 (2005), [http://www.pops.int/documents/meetings/cop\\_1/meetingdocs/en/cop1\\_31/COP1\\_REPORT.pdf](http://www.pops.int/documents/meetings/cop_1/meetingdocs/en/cop1_31/COP1_REPORT.pdf).

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, première session, "Rules of Procedure for the Meetings of the Intergovernmental Negotiating Committee" (1998), in *Report of the Intergovernmental Negotiating Committee on the Work of Its First Session*, UNEP/POPS/INC.1/7, <http://www.pops.int/documents/meetings/inc1/inc1finalreport-e.htm>.

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,

sixième session, *Activités du secrétariat et examen de la situation concernant les fonds extrabudgétaires*, UNEP/POPS/INC.6/3 (2002), <http://www.pops.int/documents/meetings/inc6/en/inc6-3e.pdf>.

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, troisième session, *Report of the Intergovernmental Negotiating Committee for an International Legally Binding Instrument for Implementing International Action on Certain Persistent Organic Pollutants on the Work of its Third Session*, UNEP/POPS/INC.3/4 (1999), [http://www.chem.unep.ch/pops/POP\\_Inc/INC\\_3/inc-english/inc3-4.pdf](http://www.chem.unep.ch/pops/POP_Inc/INC_3/inc-english/inc3-4.pdf).

Comité d'étude des polluants organiques persistants, Groupe de travail spécial sur le sulfonate de perfluorooctane, *Draft Risk Management Evaluation for Perfluorooctane Sulfonate* (2007), [http://www.pops.int/documents/meetings/poprc/drprofile/drme/DraftRME\\_PFOS.pdf](http://www.pops.int/documents/meetings/poprc/drprofile/drme/DraftRME_PFOS.pdf).

### **Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques**

Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, DECLARATION DE DUBAÏ SUR LA GESTION INTERNATIONALE DES PRODUITS CHIMIQUES, 6 juin 2006, [http://www.chem.unep.ch/saicm/Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques%20texts/standalone\\_txt.pdf](http://www.chem.unep.ch/saicm/Approche%20strat%C3%A9gique%20de%20la%20gestion%20internationale%20des%20produits%20chimiques%20texts/standalone_txt.pdf).

Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, Résolution I/1, *Dispositions relatives à la mise en œuvre* (2006), [http://www.chem.unep.ch/SAICM/fundraising/ICCM\\_resolution\\_I1.pdf](http://www.chem.unep.ch/SAICM/fundraising/ICCM_resolution_I1.pdf).

Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, Résolution I/4, *Programme de démarrage rapide*, Annexe II, « Mandat » (2006), <http://www.chem.unep.ch/saicm/ICCM%20decision%20I.4%20QSP%20Eng.pdf>.

### **Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU)**

1979 CONVENTION SUR LE TRANSPORT A LONGUE DISTANCE DES POLLUANTS ATMOSPHERIQUES, 13 nov. 1979, <http://www.unece.org/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.e.pdf>.

Convention d'Aarhus, Protocole de Kiev sur les Registres des rejets et transferts de matières polluantes, *Objet du Protocole* (dernière mise à jour 30 juil. 2007), <http://www.unece.org/env/pp/prtr.htm>.

CONVENTION SUR L'ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT DANS UN CONTEXTE TRANSFRONTIÈRE (Convention d'Espoo), 25 févr. 1991, <http://www.unece.org/env/eia/eia.htm>.

CONVENTION SUR L'ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT DANS UN CONTEXTE TRANSFRONTIÈRE, 17 mars 1992, <http://www.unece.org/env/eau/text/text.htm>.

Organe exécutif de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, *Question de l'extension du champ d'application de la Convention*, ECE/EB.AIR/2006/8 (2006), <http://www.unece.org/env/documents/2006/eb/EB/ece.eb.air.2006.8.e.pdf>.

PROTOCOLE DE KIEV SUR LES REGISTRES DES REJETS ET TRANSFERTS DE POLLUANTS A LA CONVENTION SUR L'ACCES A L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DECISIONNEL ET L'ACCES A LA JUSTICE EN MATIERE D'APPROVISIONNEMENT, 21 mai 2003 (non encore entré en vigueur), <http://www.unece.org/env/pp/prtr/docs/PRTR%20Protocol%20English.pdf>.

PROTOCOLE RELATIF AUX METAUX LOURDS (Protocole d'Aarhus, 1998), 24 juin 1998, <http://www.unece.org/env/lrtap/full%20text/1998.Heavy.Metals.e.pdf>.

Secrétariat CEE-ONU, Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques, *The 1979 Genève Convention on Long-range Transboundary Air Pollution* (dernière mise à jour 5 juillet 2007), [http://www.unece.org/env/lrtap/lrtap\\_h1.htm](http://www.unece.org/env/lrtap/lrtap_h1.htm).

### **Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)**

Service Substances chimiques du PNUE, Outil d'identification et de quantification des rejets de mercure (Ebauche pilote, 2005), <http://www.chem.unep.ch/mercury/Toolkit/UNEP-final-pilot-draft-toolkit-Dec05.pdf>.

Service Substances chimiques du PNUE, EVALUATION MONDIALE DU MERCURE (2002), <http://www.chem.unep.ch/mercury/default.htm>.

Service Substances chimiques du PNUE, GUIDE FOR REDUCING MAJOR USES AND RELEASES OF MERCURY (2006), <http://www.chem.unep.ch/mercury/Sector%20Guide%202006.pdf>.

Service Substances chimiques du PNUE, SUMMARY OF SUPPLY, TRADE AND DEMAND INFORMATION ON MERCURY (2006), <http://www.chem.unep.ch/mercury/HgSupplyTradeDemandJM.pdf>.

Groupe de travail sur l'évaluation mondiale du mercure du PNUE, première réunion, *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants and its Possible Relevance to Mercury and Mercury Compounds*, UNEP(DTIE)/GMA/WG.1/INF/3 (2002) <http://www.chem.unep.ch/mercury/WGmeeting/K0261931-WG1-inf3.pdf>.

Conseil d'administration du PNUE, *Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités*, UNEP/GC.23/6/Add.1, annexe (2004), <http://www.unep.org/GC/GC23/documents/GC23-6-add-1.pdf>.

Conseil d'administration du PNUE, Décision 15/30, *Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international* (1989), <http://www.chem.unep.ch/ethics/english/longuien.htm>.

Conseil d'administration du PNUE, Décision 19/13C, *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* (1999), [http://www.chem.unep.ch/pops/gcpops\\_e.html](http://www.chem.unep.ch/pops/gcpops_e.html).

Conseil d'administration du PNUE, Décision 22/4, *Produits chimiques, in Compte rendu du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement sur les travaux de sa vingt-deuxième session 3-7 février 2003* (2003), <http://www.unep.org/gc/gc22/REPORTS.asp>.

Conseil d'administration du PNUE, Décision 23/9 IV, *Gestion des produits chimiques : Programme relatif au mercure* (2005), <http://www.chem.unep.ch/Mercury/mandate-2005.htm>.

Conseil d'administration du PNUE, Décision 24/3 IV, *Gestion des produits chimiques : Le mercure* (2007), [http://www.unep.org/gc/gc24/docs/GC24\\_décisions.pdf](http://www.unep.org/gc/gc24/docs/GC24_décisions.pdf).

Conseil d'administration du PNUE, Décision SS.VII/3, *Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, in Rapport du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement sur les travaux de sa septième session extraordinaire 13-15 février 2002*, UNEP/GCSS.VII/6 (2002), <http://www.nyo.unep.org/pdfs/gcigm.pdf>.

Conseil d'administration du PNUE, *Gouvernance internationale de l'environnement : Rapport du Directeur exécutif, Additif, Mise en oeuvre du Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités*, UNEP/GC.24/3/Add.1 (2006), [http://www.unep.org/gc/gc24/working\\_documents.asp](http://www.unep.org/gc/gc24/working_documents.asp).

### **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques**

CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, 9 mai 1992, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

PROTOCOLE DE KYOTO A LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, 16 mars 1998, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

Convention-cadre sur les changements climatiques, ONU, Conférence des Parties, Décision 5/CP.11, *Directives supplémentaires à l'intention de l'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier, in Rapport de la onzième session de la Conférence des Parties tenue à Montréal du 28 novembre au 10 décembre 2005, Additif, FCCC/CP/2005/5/Add.1* (2006), <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/05a01.pdf>.

Convention-cadre sur les changements climatiques, ONU, Conférence des Parties, Décision 12/CP.11, *Budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007, in Rapport de la onzième session de la Conférence des Parties tenue à Montréal du 28 novembre au 10 décembre 2005, Additif, FCCC/CP/2005/Add.1* (2006), <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/05a01.pdf>.

### **Autres traités multilatéraux, instruments, et processus**

ACTION 21, Programme d'action pour la planète (14 juin 1992), <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>.

Accord relatif à l'application de la partie XI de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_part\\_xi.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_part_xi.htm)

PROTOCOLE DE CARTAGENA SUR LA PREVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES RELATIF A LA CONVENTION SUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE, 29 jan. 2000, <http://www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-en.pdf>.

Commission européenne, *Règlement (CE) n° 1980/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2000, établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique*, J.O. 2000 (L 237) (2000), [http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/whats\\_eco/ov\\_concept\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/whats_eco/ov_concept_en.htm).

Système de certification du Processus de Kimberley (2002), [http://www.kimberleyprocess.com/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=18&Itemid=35](http://www.kimberleyprocess.com/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=18&Itemid=35).

PROTOCOLE DE MONTREAL SUR LES SUBSTANCES QUI APPAUVRISSENT LA COUCHE D'OZONE, 16 sept. 1987, tel qu'amendé, <http://www.unep.org/ozone/pdfs/Montreal-Protocol2000.pdf>.

Protocole de Montréal, Réunion des Parties, Décision XVII/42, *Questions financières : Rapports financiers et budgets*, in *Rapport de la septième Conférence des Parties à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et de la dix-septième Réunion des Parties au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, UNEP/OzL.Conv.7/7-UNEP/OzL.Pro./17/11 (2005), [http://unep.org/ozone/Meeting\\_Documents/mop/17mop/17mop-11.e.pdf](http://unep.org/ozone/Meeting_Documents/mop/17mop/17mop-11.e.pdf).

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), INSTRUMENT MIXES FOR ENVIRONMENTAL POLICY (2007) (Note de synthèse disponible sur <http://www.oecd.org/dataoecd/27/62/38701119.pdf>).

PROTOCOLE RELATIF AU STATUT DES REFUGIES, 16 déc. 1966, <http://www.ohchr.org/english/law/protocolrefugees.htm>.

Secrétariats des conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm, Ad Hoc Joint Working Group on Enhanced Cooperation and Coordination Between the Basel, Stockholm, and Rotterdam Conventions (2007), <http://ahjwg.chem.unep.ch/>.

Forum des Nations Unies sur les forêts, *Instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts*, in Conseil économique et social des Nations Unies, Forum des Nations Unies sur les forêts, *Rapport sur les travaux de la septième session*, E/CN.18/2007/8, E/2007/42 (SUPP) (2007), <http://www.un.org/esa/forests/documents-unff.html#7>.

Programme des Nations Unies pour les Etablissements humains, Programme pour l'habitat, buts, principes, engagements et plan d'action mondial (1996), [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176\\_6455\\_The\\_Habitat\\_Agenda.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf).

Assemblée générale des Nations Unies, *Conventions et Protocoles dans le domaine de l'environnement*, A.G. Rés. 3436, 30<sup>ème</sup> sess. (9 déc. 1975), [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/3436\(XXX\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/3436(XXX)&Lang=E&Area=RESOLUTION).

Assemblée générale des Nations Unies, *Dispositions institutionnelles et financières concernant la coopération internationale dans le domaine de l'environnement*, A.G. Rés. 2997, 27<sup>ème</sup> sess., Doc. ONU A/RES/3004 (15 déc. 1972), <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/270/27/IMG/NR027027.pdf?OpenElement>.

Assemblée générale des Nations Unies, CONVENTION DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITES, 22 mai 1969, 1155 Recueil des traités des Nations Unies 331, [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf).

Collection des traités des Nations Unies, « Protocoles » *Définition des mots clefs* (1999), <http://untreaty.un.org/English/guide.asp>.

United Nations, Bureau des affaires juridiques, Section des traités, *Manuel Des traités* (2002), <http://untreaty.un.org/English/TreatyHandbookEng.pdf>.

CONVENTION DE VIENNE POUR LA PROTECTION DE LA COUCHE D'OZONE, 22 mars 1985, <http://www.unep.org/Ozone/pdfs/viennaconvention2002.pdf>.

Sommet mondial pour le développement durable, *Plan d'application de Johannesburg* (2002), [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/POIToc.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm).

### **Divers**

Abbott, Kenneth W. & Duncan Snidal, *Hard et Soft Law in International Governance*, 54 INTERNATIONAL ORGANISATION 421 (2000).

Agency for Toxic Substances and Disease Registry, U.S. Department of Health and Human Services, TOXICOLOGICAL PROFILE FOR MERCURY (1999), <http://www.atsdr.cdc.gov/toxprofiles/tp46.pdf>.

Association for Responsible Mining (non daté), <http://www.communitymining.org>.

Bodansky, Daniel, *The Framework Convention/Protocol Approach*, WHO FCTC Technical Briefing Series, WHO/NCD/TFI/99.1 (1999), disponible sur <http://tobaccofreekids.org/campaign/global/pdf/fctc1.pdf>

Brack, Duncan, *Monitoring the Montreal Protocol*, in VERIFICATION YEARBOOK (2003), <http://www.isn.ethz.ch/pubs/ph/details.cfm?lng=en&id=13453>.

Buccini, John, *The Global Pursuit of the Sound Management of Chemicals* (Banque mondiale 2004), <http://siteresources.worldbank.org/INTPOPS/Publications/20486416/GlobalPursuitOfSoundManagementOfChemicals2004Pages1To67.pdf>.



- Clean Air Task Force, *Fact Sheet: The Edwardsport IGCC Proposal: A Key Step Forward to Reducing Global Charbon Impacts* (2007), [http://www.catf.us/press\\_room/20070409-Edwardsport\\_IGCC\\_Proposal\\_Fact\\_Sheet.pdf](http://www.catf.us/press_room/20070409-Edwardsport_IGCC_Proposal_Fact_Sheet.pdf).
- Dinham, Barbara, *The Success of a Voluntary Code in Reducing Pesticide Hazards in Developing Countries*, in GREEN GLOBE YEARBOOK 1996 (1996), [http://www.fni.no/YBICED/96\\_02\\_dinham.pdf](http://www.fni.no/YBICED/96_02_dinham.pdf).
- Downs, George W. et al., *Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?*, 50 INTERNATIONAL ORGANIZATION 379 (1996).
- Foote, Greg, *Considering Alternatives: The Case for Limiting CO<sub>2</sub> Emissions From New Power Plants Through New Source Review*, 34 ENVIRONMENTAL LAW REPORTER 10642 (2004), [http://www.ciel.org/Publications/CO2\\_Foote\\_11May04.pdf](http://www.ciel.org/Publications/CO2_Foote_11May04.pdf).
- Global Ecolabelling Network (GEN), *What is Ecolabelling?* (non daté), <http://www.gen.gr.jp/eco.html>.
- Global Reporting Initiative (non daté), <http://www.globalreporting.org/Home>.
- Green Gold Corporation (Corporación Oro Verde), *Certified Miners Receive Higher Incomes* (non daté), [http://www.greengold-oroverde.org/ingles/ov\\_impacto\\_ing.html](http://www.greengold-oroverde.org/ingles/ov_impacto_ing.html).
- HP (formerly Hewlett-Packard), *HP Standard 007-2 Vendor Requirements for Hardware Recycling* (13 Apr. 2007), <http://www.hp.com/hpinfo/globalcitizenship/environment/recycle/finalrecstds.pdf>.
- Conseil international des mines et des métaux, *ICMM Statement on Mercure* (8 fév. 2007), <http://www.icmm.com/publications/159ICMMStatementonMercury.pdf>.
- Conseil international des mines et des métaux, *Cadre stratégique du ICMM sur le développement durable, Principes du ICMM* (2003), [http://www.icmm.com/publications/ICMM\\_Principles\\_en.pdf](http://www.icmm.com/publications/ICMM_Principles_en.pdf).
- Union internationale des associations de prévention de la pollution atmosphérique, *Strengthening International Co-Operation in the Abatement of Air Pollution at Regional, Hemispheric et Global Scales*, Document non officiel de l'organe exécutif de la Convention sur le transport à longue distance des polluants atmosphériques, Doc. 6 (2005), [http://www.unece.org/env/documents/2005/eb/EB/InfDoc6.IUAPPA.Memorandum\\_to\\_LRTAP.pdf](http://www.unece.org/env/documents/2005/eb/EB/InfDoc6.IUAPPA.Memorandum_to_LRTAP.pdf).
- Michael Eddleston et al, *Pesticide Poisoning in the Developing World – A Minimum Pesticides List*, 360 THE LANCET 1163 (2002), <http://www.iwmi.cgiar.org/health/pesticide/minimum%20pesticide%20list.pdf>.
- Moomaw, William R., *The Environmental Era - From Two Sides of the Atlantic*, Bulletin du International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, No. 3/01 (Bonn, R.F.A.) (2001), [http://www.ihdp.uni-bonn.de/html/publications/update/update01\\_03/IHDPUpdate01\\_03\\_moomaw.html](http://www.ihdp.uni-bonn.de/html/publications/update/update01_03/IHDPUpdate01_03_moomaw.html).
- Raustiala, Kal, *Form and Substance in International Agreements*, 99 AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 581 (2005).
- Sohn, Louis B., *International Law Implications of the 1994 Agreement*, 88 THE AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 696 (oct. 1994).
- U.S. Environmental Protection Agency, *Final Guidance on Environmentally Preferable Purchasing for Executive Agencies*, 64 Fed. Reg. 45,810 (1999), <http://www.epa.gov/epp/pubs/guidance/finalep guidance.pdf>.
- Victor, David G. et al., *Introduction and Overview*, in THE IMPLEMENTATION AND EFFECTIVENESS OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL COMMITMENTS: THEORY AND PRACTICE 1, 20 (David G. Victor et al. eds., 1998).
- Yang, Tseming, *International Treaty Enforcement as a Public Good: The Role of Institutional Deterrent Sanctions in International Environmental Agreements*, 27 MICH. J. INT'L L. 1131, 1145 (2006), disponible sur <http://students.law.umich.edu/mjil/27.4/Yang.pdf>.
- Zhao, Jimin, *The Multilateral Fund and China's Compliance with the Montreal Protocol*, 11 JOURNAL OF ENVIRONMENT & DEVELOPMENT 331 (2002).