



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

MP.PP/AC.2/2003/5  
23 juillet 2003

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès à l'information,  
la participation du public au processus décisionnel et l'accès  
à la justice en matière d'environnement

Groupe de travail sur les organismes génétiquement modifiés  
(Deuxième réunion, Genève, 1<sup>er</sup>-3 octobre 2003)

**ANALYSE DES INCIDENCES DE DIVERSES OPTIONS JURIDIQUEMENT  
CONTRAIGNANTES SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'APPLICATION DE  
LA CONVENTION AUX ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS**

**Document élaboré par le secrétariat en consultation avec le Bureau**

1. À sa première session, le Groupe de travail sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) a prié le secrétariat, en concertation avec le Bureau, de faire une analyse des incidences, y compris les avantages et les inconvénients, des options juridiquement contraignantes envisageables pour développer l'application de la Convention dans le domaine des OGM (MP.PP/AC.2/2003/2, par. 28). L'analyse devrait prendre en considération toutes les options évoquées à la réunion du Groupe de travail et au cours du processus de présentation d'observations écrites dont il a été convenu à cette réunion, et devrait s'appuyer sur l'analyse juridique entreprise précédemment dans le cadre du Groupe de travail précédent sur les OGM (CEP/WG.5/AC.3/2001/4).

**I. BUTS ET OBJECTIFS DE CETTE ACTIVITÉ**

2. Les buts et objectifs de la tâche qui a été confiée au Groupe de travail découlent dans une grande mesure de son mandat, tel que défini dans la décision 1/4 de la Réunion des Parties, en particulier du paragraphe 3 de ladite décision.

3. Il ressort de ce mandat que: a) seules les options juridiquement contraignantes doivent être examinées; b) les options à l'examen devraient être axées sur les aspects de la Convention

relatifs à la participation du public; et c) les options à l'examen devraient concerner la dissémination volontaire ainsi que la mise sur le marché et, éventuellement, l'utilisation confinée.

4. L'accent mis sur les dispositions juridiquement contraignantes – même s'il doit tenir compte des Principes directeurs relatifs à l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en ce qui concerne les OGM (MP.PP/2002/6) et de toute expérience acquise en la matière – est conforme au compromis établi pendant le processus préparatoire de la première réunion des Parties où un nombre important des délégations n'ont accepté d'étudier l'option non contraignante de principes directeurs qu'en considérant comme convenu que les travaux portant sur des options juridiquement contraignantes reprendraient à la suite de la réunion des Parties (voir, par exemple, le document CEP/WG.5/AC.3/2002/2, par. 17 et 20).

5. En examinant les but et objectifs, il importe également de bien comprendre la nécessité d'éviter des chevauchements avec les travaux pertinents entrepris dans d'autres cadres internationaux. La question des chevauchements se pose particulièrement à l'égard du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques car il s'agit, en l'espèce, du principal instrument relatif aux OGM dont la portée géographique englobe potentiellement tous les pays de la CEE, et en raison de ses dispositions relatives à la sensibilisation et la participation du public (art. 23). Dans certains pays, la question des chevauchements risque également de se poser à l'égard de la législation de l'Union européenne pertinente; toutefois, en pareil cas, même si le processus lié à la Convention d'Aarhus devait conduire à des obligations identiques à celles énoncées dans la législation de l'Union européenne, il comporterait un avantage supplémentaire dû à la présence, dans le cadre de la Convention d'Aarhus, de pays qui ne sont pas soumis à la législation de l'Union européenne.

6. Un aperçu des travaux pertinents entrepris dans d'autres cadres internationaux et un examen des liens entre les différents instruments ont été fournis dans l'analyse précédente (CEP/WG.5/AC.3/2001/4, par. 30 à 77 et 98 à 101); le présent document ne revient donc pas en détail sur des points présentés dans cette analyse. Toutefois, cette dernière a estimé que même si l'article 23 du Protocole de Cartagena sur la sensibilisation et la participation du public avait une vaste portée qui semblait englober tant la dissémination volontaire que l'utilisation confinée dans certaines circonstances, et contenait en outre quelques prescriptions d'ordre général relatives à la participation du public à une vaste gamme d'activités concernant les organismes vivants modifiés (OVM), ledit article ne précisait pas les conditions de la participation du public de façon aussi détaillée que l'article 6 de la Convention d'Aarhus (CEP/WG.5/AC.3/2001/4, par. 39 et 40). En conséquence, comme cela est suggéré à l'avant-dernier alinéa du préambule de la décision I/4, la Convention d'Aarhus peut jouer un rôle spécifique dans le développement des procédures de participation du public dans le domaine des OGM sans qu'il y ait pour autant chevauchement.

7. Le but primordial du Protocole de Cartagena est de réglementer le transfert, la manipulation et l'utilisation des OVM, en mettant spécifiquement l'accent sur les mouvements transfrontières. Afin de mettre en œuvre les dispositions du Protocole, les Parties devront mettre en place des cadres réglementaires nationaux appropriés, couvrant les différentes étapes du processus décisionnel. Nonobstant l'accent mis sur les mouvements transfrontières, il est fort probable que les cadres réglementaires susmentionnés couvriront également l'octroi d'autorisations au niveau national.

8. Un autre sujet de préoccupation concernant l'objectif à atteindre a été évoqué, à savoir que l'option retenue, quelle qu'elle soit, ne devrait pas avoir un effet négatif sur les progrès effectués vers la ratification de la Convention par les États qui n'y sont pas encore Partie. Cette question est traitée ci-dessous, en rapport avec les grandes options examinées.

9. Un certain nombre de représentants de pays en transition ont signalé aux groupes de travail précédent et actuel, que certains d'entre eux n'ont pas de cadre réglementaire convenant à des activités concernant les OGM et que la participation du public aux processus décisionnels mentionnés à l'article 6 ne pourra être réalisée tant que les procédures d'autorisation n'auront pas été elles-mêmes mises en place (voir, par exemple, les documents CEP/WG.5/AC.3/2001/2, par. 17; CEP/WG.5/AC.3/2001/3, par. 13; et MP.PP/AC.2/2003/2, par. 25).

10. Cela pose la question de savoir dans quelle mesure la mise en place de cadres réglementaires pour les OGM (par exemple des cadres établissant des procédures d'octroi d'autorisations ou de licences) pourrait faire l'objet d'une option juridiquement contraignante ayant pour but de «développer l'application de la Convention dans le domaine des OGM» conformément au mandat. Étant donné que ce dernier n'exclut pas explicitement cette possibilité, il serait possible de faire valoir que la mise en place de procédures de participation du public pourrait comporter certaines conditions préalables et, en outre, que l'obligation faite au Groupe de travail de tenir compte «des besoins et situations spécifiques de différents pays», au paragraphe 3 c) de la décision I/4, indique que cette question doit être traitée.

11. Par ailleurs, plusieurs puissants arguments dont certains ont été évoqués dans le Groupe de travail, militent pour la thèse contraire:

a) Premièrement, comme on l'a vu, aux termes du paragraphe 3 b) de la décision I/4, le Groupe de travail doit tenir compte des «travaux pertinents entrepris dans le cadre d'autres instances internationales, en étant conscient de la nécessité d'éviter les doubles emplois et d'encourager les synergies». Dans la mesure où le Protocole de Cartagena contient des prescriptions tendant à mettre en place le cadre réglementaire des prises de décisions concernant les OGM, y compris les procédures de participation du public, l'inclusion dans la Convention d'une prescription générale tendant à établir un cadre réglementaire pour ces prises de décisions créerait des chevauchements avec les activités menées dans ces autres instances;

b) Deuxièmement, inclure dans le cadre de la Convention des prescriptions concernant l'établissement d'un cadre réglementaire pour les prises de décisions concernant les OGM reviendrait à traiter ces prises de décisions de manière différente des autres processus décisionnels visés à l'article 6 de la Convention ou, plus précisément peut-être, à étendre plutôt qu'à réduire le traitement différencié des OGM qui est actuellement prévu dans cet instrument. Les prises de décisions concernant d'autres activités auxquelles la participation du public est prescrite en vertu de l'article 6 pourrait être réglementée plus ou moins strictement selon les États, mais la Convention n'a pas pour but d'assurer l'établissement d'une norme commune à cet égard ou de prescrire la mise en place de processus d'autorisation pour toutes les activités de l'annexe I. Elle dispose seulement que lorsqu'il existe une procédure d'autorisation concernant une activité visée à l'article 6, les procédures de participation du public devraient être appliquées dans ce cadre, de la façon prescrite;

c) Troisièmement, sauf si l'obligation d'établir un cadre réglementaire pour la prise de décisions concernant les OGM avait un caractère extrêmement général, les négociations

pourraient s'avérer longues et difficiles et il faudrait inévitablement examiner des questions qui n'entrent pas théoriquement dans le champ de la Convention.

12. Ces arguments laissent penser qu'il serait préférable de s'abstenir de prévoir dans le cadre de la Convention toute prescription selon laquelle les Parties devraient établir ou maintenir un cadre réglementaire pour les prises de décisions concernant les OGM, y compris des processus d'autorisation des disséminations volontaires, la mise sur le marché et l'utilisation confinée.

13. Un argument qui a été avancé dans une communication est celui selon lequel le seul «besoin» des pays en transition serait d'établir des systèmes nationaux de réglementation pour la prévention des risques biotechnologiques, plutôt que d'adopter des prescriptions relatives à la participation du public plus précises que celles qui figurent déjà dans la Convention et le Protocole de Cartagena. Cet argument ne semble pas confirmé par les observations des délégations des pays en transition eux-mêmes qui, d'un côté, ont eu tendance à préconiser l'inclusion de dispositions juridiquement contraignantes plus précises relatives à la participation du public aux prises de décisions concernant les OGM (voir, par exemple, le document CEP/WG.5/AC.3/2002/2, par. 19), tout en reconnaissant simultanément le caractère inadapté de leurs cadres réglementaires nationaux concernant ces organismes. Cette approche ne comporte ni incohérence ni manquement implicite à une quelconque nouvelle obligation hypothétique concernant la participation du public, les obligations prévues à l'article 6 étant fondées sur l'hypothèse que le processus d'autorisation pertinent est déjà en place. Elle implique simplement que lorsqu'un cadre réglementaire comportant un processus d'autorisation est mis en place pour la première fois, les procédures de participation du public y seraient incorporées d'emblée.

14. Deux manières de considérer les options sont examinées dans les chapitres suivants: premièrement, les diverses options permettant de concilier la portée des prises de décisions concernant les OGM et l'ampleur des procédures de participation du public à appliquer (options X, Y et Z). Deuxièmement, il existe diverses options concernant la forme juridique de l'approche qui pourra être adoptée (amendement, protocole, décision, etc., présentées comme options A, B, C, etc.). Comme il existe évidemment des liens entre ces deux groupes d'options, le présent document vise, au moins dans une certaine mesure, à identifier certains d'entre eux. On a considéré qu'il n'entrait pas dans son objet de faire une étude exhaustive des nombreuses possibilités de fond que pourrait offrir toute combinaison des options qui y sont présentées.

## **II. PORTÉE DES PRISES DE DÉCISIONS ET TYPE DE PROCÉDURE DE PARTICIPATION DU PUBLIC**

15. Les questions de la portée des prises de décisions et du type de procédures de participation du public sont examinées conjointement dans le présent chapitre en raison de la relation évidente existant entre elles. Cette relation peut être caractérisée comme suit: plus vaste est la gamme des prises de décisions envisagées concernant les OGM, plus étroite est la gamme de procédures de participation du public qu'il sera possible ou, tout au moins, approprié de prescrire; inversement, plus vaste est la gamme des procédures de participation du public envisagées, plus étroite devra être la portée des prises de décisions concernant les OGM. Il s'agit là, bien entendu, d'une généralisation qui n'a pas pour but d'exclure la possibilité d'adopter une approche différenciée qui comporterait différentes procédures applicables à différentes catégories de prises de décisions concernant les OGM (par exemple, la dissémination volontaire, l'utilisation confinée, etc.); cependant, la relation inverse existerait probablement également dans ces catégories.

16. Il est possible de définir trois grandes options pour concilier la portée des prises de décisions avec la gamme de procédures de participation du public:

a) Premièrement, les prescriptions relatives à la participation du public énoncées aux paragraphes 2 à 10 de l'article 6 de la Convention pourraient être appliquées sans aucun changement à une certaine gamme de décisions concernant les OGM (option X). Cette option consisterait à apporter à la Convention un amendement qui entraînerait l'incorporation de certaines activités supplémentaires concernant les OGM à l'annexe I, ce qui constituait la seule option juridiquement contraignante qui ait été examinée de façon tant soit peu approfondie par le groupe de travail précédent (voir, par exemple, les documents CEP/WG.5/AC.3/2002/2, par. 14, 15 et 34; CEP/WG.5/AC.3/2002/4, par. 3, option II; CEP/WG.5/AC.3/2002/2, par. 19 à 24 et 37, et CEP/WG.5/AC.3/2002/8, par. 3, option III), ou, éventuellement l'incorporation d'une nouvelle annexe I *bis* contenant certaines activités concernant les OGM, en liaison avec les procédures prévues à l'article 6.

b) Deuxièmement, un ensemble de prescriptions spéciales concernant la participation du public, qui s'appliquerait à une certaine gamme de prises de décisions relatives aux OGM pourraient être élaborées (option Y). Cette option consisterait à identifier plusieurs sous-options selon que les prescriptions concernant la participation du public aux prises de décisions relatives aux OGM seraient comprises dans celles énoncées aux paragraphes 2 à 10 de l'article 6 (option Y1); incluraient toutes celles prévues aux paragraphes 2 à 10 de l'article 6 ainsi que quelques prescriptions additionnelles (option Y2) ou seraient simplement différentes (c'est-à-dire plus ou moins complètes, éventuellement, que) celles envisagées dans l'option X (option Y3);

c) Il serait également possible de prévoir différentes procédures de participation du public pour différentes catégories de prises de décisions concernant les OGM (option Z). Par exemple, la procédure prévue pour les prises de décisions relatives à la dissémination volontaire pourrait être différente de celle concernant l'utilisation confinée et ces procédures pourraient avoir une portée plus ou moins étendue que celles prescrites aux paragraphes 2 à 10 de l'article 6 (Z1, Z2 et Z3) ou en être simplement différentes.

17. À part leurs différences de fond évidentes, chacune de ces approches comporte des incidences assez différentes sur le processus de négociation, qui peuvent être résumées comme suit:

a) Selon l'option X, le processus de négociation serait axé sur la portée des prises de décisions concernant les OGM. La tâche à laquelle le Groupe de travail devrait faire face pour élaborer cette option consisterait simplement à déterminer une gamme acceptable de décisions concernant les OGM auxquelles il faudrait appliquer les procédures prévues à l'article 6. L'option X aurait pour effet de regrouper les prises de décisions concernant les OGM (ou tout au moins les types de prises de décisions sélectionnées concernant les OGM) avec d'autres types de décisions importants pour l'environnement qui figurent à l'annexe I sans faire aucune distinction (sauf, éventuellement, à l'égard du paragraphe 21 de l'annexe I; voir par. 33 ci-dessous);

b) Selon l'option Y, deux questions devraient être négociées simultanément, chacune touchant l'autre. Même si cette difficulté, assez fréquente en matière de négociations, n'est certainement pas insurmontable, la négociation serait probablement un peu plus compliquée que dans l'option X. Conceptuellement, cette approche maintiendrait une distinction entre les

processus décisionnels concernant les OGM et d'autres types de processus décisionnels importants pour l'environnement; il faudrait donc en examiner attentivement les raisons (voir également le paragraphe 36 ci-dessous);

c) Selon l'option Y1, il faudrait déterminer quelles dispositions de l'article 6 seraient difficilement applicables à certains processus décisionnels concernant les OGM, en même temps que l'on déciderait de la question de savoir quels types de processus décisionnels devraient en être l'objet. L'Équipe spéciale des OGM et le Groupe de travail sur les OGM précédent ont examiné cette question de façon assez détaillée (voir par. 29 et 30 ci-dessous); les résultats de leurs délibérations pourraient donc constituer un point de départ dans le cas où cette option serait retenue;

d) Selon l'option Y2, les prescriptions des paragraphes 2 à 10 de l'article 6 concernant la pleine participation du public seraient applicables et les questions à examiner seraient alors celles de savoir quelles prescriptions additionnelles concernant la participation devraient s'appliquer au cas particulier des prises de décisions concernant les OGM et (comme dans tous les cas), quelle serait la portée des processus décisionnels concernés;

e) Selon l'option Y3, l'article 6 pourrait servir d'élément de référence ou de source d'inspiration sans pour autant réduire les possibilités. La mise au point de cette option pourrait ressembler au processus de mise au point de principes directeurs dans la mesure où il serait spécifiquement conçu pour les OGM, sauf qu'il serait contraignant (et, éventuellement, plus restreint);

f) Selon l'option Z et ses diverses variantes, les mêmes considérations que dans l'option Y et ses variantes seraient applicables, sauf que chaque catégorie de décisions concernant les OGM impliquant une procédure distincte de participation du public devrait être examinée séparément.

18. S'agissant de la portée des processus décisionnels envisagés, il convient de noter que la décision I/4 établit une distinction claire entre la dissémination volontaire et l'utilisation confinée d'OGM. La première doit être incluse dans toutes les options qui pourront être mises au point par le Groupe de travail tandis que la seconde devra être examinée en vue d'inclusion. Le caractère prioritaire à accorder aux disséminations volontaires a déjà été indiqué dans les mentions spécifiques les concernant, qui figurent tant dans la résolution des Signataires (par. 15) que dans la Convention elle-même (vingtième alinéa du préambule et par. 11 de l'article 6). Cela dit, l'Équipe spéciale et le Groupe de travail placés sous l'autorité du Comité des politiques de l'environnement sur les travaux duquel le Groupe de travail en exercice a été invité à s'appuyer ont effectivement étudié la question de l'utilisation confinée. En outre, cette question figure fort notablement dans les principes directeurs, que le Groupe de travail doit également prendre en considération.

19. Le paragraphe 3 des principes directeurs établit trois grands domaines de décision concernant les OGM, à savoir la dissémination volontaire, la mise sur le marché et l'utilisation confinée, expressions définies à l'annexe I de ce document. (La mise sur le marché est parfois considérée comme une forme de dissémination volontaire, y compris dans la législation de l'Union européenne; cependant, ces notions sont définies et traitées séparément dans les principes directeurs.) Les paragraphes 4 et 5 des principes directeurs indiquent à quels types de

prises de décisions s'inscrivant dans ces catégories devraient s'appliquer les procédures de participation du public définies dans les principes directeurs; lesquelles pourraient constituer un élément de référence important pour déterminer le champ d'application des processus décisionnels que pourrait englober une option juridiquement contraignante. Pour chaque catégorie, ont été indiquées des conditions différentes, soit dans les principes directeurs ou au cours des discussions des groupes de travail actuel ou précédent, qui pourraient éventuellement réduire voire supprimer toute nécessité de disposer de prescriptions relatives à la participation du public, notamment les suivantes:

a) Concernant la dissémination volontaire, les «nouvelles disséminations» d'un OGM qui a fait l'objet d'une première dissémination effectuée dans des conditions comparables (soit dans un certain lieu ou dans un autre lieu que celui où a été effectuée la première dissémination, selon les points de vue), lorsque l'autorisation de la première dissémination a donné lieu à une certaine procédure de participation du public (à préciser), ou lorsqu'une «expérience suffisante» de la dissémination de l'OGM en question dans un écosystème particulier a été acquise;

b) Concernant la mise sur le marché, les OGM qui ont déjà été commercialisés selon une certaine procédure de participation du public (à préciser) et les cas où l'OGM a été mis sur le marché à des fins exclusives de recherche ou de constitution de collections de cultures;

c) Concernant l'utilisation confinée, les cas qui ne comportent pas l'utilisation de micro-organismes génétiquement modifiés (MGM) appartenant aux catégories de risques élevés ou qui sont destinés à être utilisés dans de grandes installations industrielles, les cas dans lesquels des plans d'intervention d'urgence ne sont pas considérés comme nécessaires et les cas dans lesquels une autorisation a déjà été octroyée pour une telle utilisation dans une installation donnée utilisant une certaine procédure de participation du public (à préciser).

### **III. QUELQUES POSSIBILITÉS D'OPTIONS JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANTES**

#### **Généralités**

20. L'examen d'options concernant une approche juridiquement contraignante fait apparaître un rapport évident entre la forme et le fond. En d'autres termes, le bien-fondé d'une approche juridiquement contraignante donnée dépendra de son contenu, lequel dépend lui-même des objectifs. Certaines délégations ont suggéré que la question du fond soit examinée avant celle de la forme, ce qui semble logique, tout au moins initialement. Inversement, le choix de la forme aura des incidences sur le fond, ce qui pourrait nécessiter, pendant un certain temps, d'examiner tour à tour la forme et le fond<sup>1</sup>.

21. Les deux grandes options concernant une approche juridiquement contraignante qui ont été proposées et ont suscité un appui important au sein du Groupe de travail et tout au long de la procédure de présentation d'observations sont, d'une part, un amendement à la Convention (comportant différentes idées concernant la forme) et, d'autre part, un protocole à la Convention.

---

<sup>1</sup> Le processus préparatoire du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants offre un exemple récent de l'interaction entre la forme et le fond.

D'autres options ont été proposées, notamment celles de laisser la décision aux Parties. Toutes ces options sont examinées dans les paragraphes ci-après. Toutefois, il importe d'indiquer d'emblée que la liste des options examinées dans le présent document n'est nullement exhaustive et que d'autres options pourraient apparaître au cours de discussions futures.

### **Option A: Amendement à la Convention**

22. Avant d'examiner les différentes possibilités d'apporter un amendement à la Convention, il convient de faire quelques remarques générales sur les procédures relatives à l'adoption et à l'entrée en vigueur d'amendements à la Convention, lesquelles sont énoncées à l'article 14 de cet instrument. La procédure commune prévue pour proposer et adopter tous les types d'amendements est fixée aux paragraphes 1 à 3 de cet article. Toutefois, les procédures relatives à l'entrée en vigueur des amendements sont différentes selon que l'amendement se rapporte au corps ou à une annexe de la Convention:

a) Si l'amendement se rapporte au corps de la Convention, la procédure d'acceptation expresse prévue au paragraphe 4 s'applique de la façon suivante: l'amendement entre en vigueur à l'égard des Parties qui l'ont ratifié, approuvé ou accepté le quatre-vingt-dixième jour qui suit la réception par le Dépositaire de la notification de sa ratification, de son approbation ou acceptation par les trois quarts au moins de ces Parties. L'amendement entre en vigueur à l'égard de toute Partie qui l'a ratifié, approuvé ou accepté le quatre-vingt-dixième jour qui suit le dépôt par cette Partie de l'instrument approprié auprès du Dépositaire;

b) Si l'amendement se rapporte à une annexe, la procédure de non-acceptation expresse prévue aux paragraphes 5 et 6 s'applique de la façon suivante: l'amendement entre en vigueur automatiquement à l'égard des Parties qui n'ont pas soumis de notification au Dépositaire pendant cette période en indiquant qu'elles ne sont pas en mesure de l'approuver (sauf si plus d'un tiers des Parties ont soumis une telle notification, auquel cas l'amendement n'entre pas en vigueur et est nul et non avenue).

23. La Convention ne prévoit pas explicitement le cas dans lequel un amendement apporterait des modifications liées entre elles aussi bien au corps qu'à une annexe de la Convention. Dans de nombreux cas de ce type, il ne serait absolument pas logique qu'une partie de l'amendement entre en vigueur à une date différente du reste. De fait, généralement, les accords multilatéraux relatifs à l'environnement prévoyant des procédures d'amendement différentes pour le corps d'un accord et ses annexes disposent qu'un amendement à une annexe comportant également un amendement au corps de l'accord n'entre pas en vigueur tant que l'amendement au corps de l'accord n'entre pas lui-même en vigueur<sup>2</sup>. En l'absence de toute disposition explicite de ce type, la conduite du Dépositaire serait de suivre la pratique des accords multilatéraux pour lesquels

---

<sup>2</sup> Par exemple, la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la Convention-cadre de 1992 des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention de Rotterdam de 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international, la Convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques persistants et, enfin, le Protocole de 2003 sur les registres des rejets et transferts de polluants, se rapportant à la Convention d'Aarhus.



une procédure explicite est prévue. En d'autres termes, il est possible de considérer que si un tel amendement «hybride» devait être adopté dans le cadre de la Convention d'Aarhus, ce texte devrait être traité selon la procédure prévue au paragraphe 4 et que la procédure fixée aux paragraphes 5 et 6 (dénommée parfois «procédure accélérée») ne devrait s'appliquer qu'aux amendements qui visent exclusivement l'annexe.

24. Une certaine importance a été accordée, au sein du Groupe de travail à la différence entre les procédures définies au paragraphe 4 de l'article 14, d'un côté, et aux paragraphes 5 et 6, de l'autre. C'est pourquoi il importe peut-être de signaler qu'aucune des options qui ont été proposées dans le cadre du Groupe de travail n'entraînerait des amendements à une seule annexe, et, par conséquent, que la procédure prévue aux paragraphes 5 et 6 ne risque guère de s'appliquer. (À titre d'hypothèse, une option qui n'impliquerait qu'un amendement à l'annexe I est exposée brièvement ci-dessous, mais n'est pas considérée comme particulièrement viable.) En outre, il convient de noter que dans les deux procédures, toute Partie qui ne souhaite pas être liée par un amendement peut en décider ainsi, soit en l'acceptant ou ne l'acceptant pas expressément. La procédure de non-acceptation expresse définie aux paragraphes 5 et 6 n'enlève rien à cette réalité formelle même si l'on peut craindre qu'un gouvernement qui manquerait de vigilance ne risque de se découvrir une nouvelle obligation adoptée par inadvertance.

25. Si un amendement est déjà entré en vigueur quand un État ratifie, accepte ou approuve une convention ou la ratifie, ledit État conserve le droit d'exprimer son intention de ne pas être lié par ledit amendement quelle que soit la procédure par laquelle ce dernier est entré en vigueur<sup>3</sup>.

26. Un inconvénient général des procédures d'amendement qui prévoient que chaque Partie peut décider librement d'être ou de ne pas être liée par un amendement est que, si de nombreux amendements ont été adoptés, on peut aboutir à une situation dans laquelle il existe de nombreux types de Parties ayant toutes des obligations différentes, selon les amendements par lesquels elles ont accepté d'être liées.

27. Plusieurs options envisageables pour amender la Convention ont été évoquées dans le cadre du Groupe de travail et durant le processus de présentation d'observations. Elles sont énumérées ci-après par commodité, assorties d'une référence aux options mentionnées au paragraphe 17 auxquelles elles correspondent le plus:

- A1. Suppression du paragraphe 11 de l'article 6 et addition de certaines activités concernant les OGM à l'annexe I (option X);

---

<sup>3</sup> Le paragraphe 5 de l'article 40 de la Convention de Vienne sur le droit des traités est libellé comme suit:

«Tout État ou toute organisation internationale qui devient partie au traité après l'entrée en vigueur de l'accord portant amendement est, faute d'avoir exprimé une intention différente, considéré comme étant:

- a) Partie au traité tel qu'il est amendé; et
- b) Partie au traité non amendé au regard de toute Partie au traité qui n'est pas liée par l'accord portant amendement».

- A2: Amendement au paragraphe 11 de l'article 6 et addition d'une nouvelle annexe I *bis* (options X, Y ou Z);
- A3: Addition d'un nouvel article 6 *bis* et d'une nouvelle annexe I *bis* (options Y ou Z);
- A4: Amendement au paragraphe 11 de l'article 6 seulement (option Y);
- A5: Amendement à l'annexe I seulement (options X, Y ou Z);
- A6: Addition d'une nouvelle annexe sans amendement au corps de la Convention (options X, Y ou Z);
- A7: Amendement aux paragraphes 1 b) et 11 de l'article 6 (option X);
- A8: Amendement à l'article 2 (option Y).

Examen de ces options:

*A1: Suppression du paragraphe 11 de l'article 6 et addition de certaines activités concernant les OGM à l'annexe I (option X)*

28. L'option la plus étudiée pendant les procédures de la Convention envisage la suppression du paragraphe 11 de l'article 6 et l'inclusion dans l'annexe I d'une référence à certains types de prises de décisions concernant les OGM.

29. L'Équipe spéciale a examiné cette option à sa première réunion (Sofia, avril 2000). Elle a estimé que les paragraphes 2 à 5, 7, 8 et 10 de l'article 6 pourraient être appliqués sans modification à la dissémination volontaire d'OGM, mais que certains aspects des paragraphes 6 et 9 pourraient poser des problèmes (CEP/WG.5/2000/6, par. 29 à 31).

30. Le Groupe de travail précédent a examiné la question plus avant en tenant compte des conclusions de l'Équipe spéciale (CEP/WG.5/AC.3/2001/2, par. 18 à 23). Il a estimé que les procédures fixées aux paragraphes 2 à 10 pouvaient être appliquées sans modification à une première dissémination volontaire et à une première mise sur le marché d'OGM tout en signalant que quelques indications relatives à leur interprétation pourraient être utiles. Des avis plus divers ont été exprimés sur les disséminations volontaires ultérieures et des disséminations effectuées sans «expérience suffisante», ainsi que le renouvellement des autorisations de mise sur le marché et la mise à disposition d'OGM à des fins de recherche et de constitution de collections de cultures. La plupart des délégations se sont prononcées pour la pleine application des procédures prévues à l'article 6 à une première utilisation confinée de MGM appartenant aux catégories à haut risque dans de grandes installations, ou ne s'y sont pas opposées, tandis que des avis nuancés ont été exprimés sur d'autres types d'utilisations confinées.

31. Le projet d'amendement ainsi conçu a été élaboré sous les auspices du Groupe de travail précédent (CEP/WG.5/AC.3/2002/8, par. 3, option III) et a été utilisé par le Groupe de travail en exercice à sa première réunion comme base de discussion des questions de fond.

32. Cette option s'inscrit dans l'option X dont les caractéristiques sont décrites aux paragraphes 16 a) et 17 a) ci-dessus. Plusieurs délégations ont exprimé leur appui à un amendement ainsi conçu en faisant valoir qu'il nécessiterait à leur avis moins de temps et de ressources que d'autres options et serait plus directement lié à la Convention elle-même. Différentes options visant à incorporer le texte sur les OGM dans l'annexe I ont été évoquées, notamment en tant que nouveau paragraphe 18 *bis* ou 19 *bis* ou partie du paragraphe 19.

33. Il a été noté, au cours de la première réunion du Groupe de travail, que la relation entre le paragraphe 21 de l'annexe I et toutes les activités se rapportant aux OGM qui pourraient être incorporées dans l'annexe I devrait être examinée (MP.PP/AC.2/2003/2, par. 22). Le paragraphe 21 contient une exemption concernant toutes les activités mentionnées dans les paragraphes précédents qui sont «entreprises exclusivement ou essentiellement pour rechercher, mettre au point et expérimenter de nouvelles méthodes ou de nouveaux produits et ne doivent pas durer plus de deux ans à moins qu'elles ne risquent d'avoir un effet préjudiciable important sur l'environnement et la santé». Certaines délégations ont fait valoir que le paragraphe 21 ne devrait pas s'appliquer aux activités concernant les OGM. Si le Groupe de travail adhère à ce point de vue, il serait alors nécessaire de trouver une solution rédactionnelle permettant d'inclure des activités se rapportant aux OGM dans l'annexe I sans qu'ils n'entrent pour autant dans le champ du paragraphe 21<sup>4</sup>.

*A2: Amendement au paragraphe 11 de l'article 6 et addition d'une nouvelle annexe I bis (options X, Y ou Z)*

34. L'idée d'inclure dans la Convention une nouvelle annexe concernant les OGM a été exprimée pour la première fois dans le cadre de l'Équipe spéciale des OGM (CEP/WG.5/AC.3/2001/3, par. 8 e), 15 et 19). L'Équipe spéciale a estimé, d'un côté, qu'une nouvelle annexe pourrait avoir «une portée assez générale (...) et traiterait des caractéristiques particulières des activités relatives aux OGM», qui seraient différentes des activités énumérées à l'annexe I, et, d'un autre côté, qu'une annexe distincte risquerait «de déséquilibrer le texte de la Convention et de donner une importance excessive à la question des OGM».

35. L'option consistant à adopter une nouvelle annexe a été étudiée plus avant dans l'analyse élaborée pour la première réunion du Groupe de travail précédent. Il y a été indiqué que «l'adoption d'une nouvelle annexe ne se justifierait que si les modalités d'application de l'article 6 aux OGM devaient être élaborées dans le détail» (CEP/WG.5/AC.3/2001/4, par. 97) et que cette option ne présenterait un avantage précis sur celle consistant à amender l'annexe I que si «les Parties tenaient à développer de façon beaucoup plus détaillée la manière dont l'article 6 s'applique aux décisions mettant en jeu des OGM ou si elles voulaient englober les OGM dans la mise en œuvre de la Convention (art. 4, 5, 7 et 9, par exemple)» (CEP/WG.5/AC.3/2001/4, par. 96). La deuxième raison semble avoir été écartée à cause de l'accent mis sur la participation du public conformément à la décision I/4. La première raison reste néanmoins plausible. Quoiqu'il en soit, après avoir étudié l'analyse, le Groupe de travail précédent a décidé de ne pas examiner cette option.

---

<sup>4</sup> Par exemple, le texte relatif aux OGM pourrait être inséré après le paragraphe 21, ou les mots «activités mentionnées ci-dessus», figurant dans ce paragraphe, pourraient être remplacés par «les activités mentionnées aux paragraphes 1 à 20».

36. L'option consistant à adopter une nouvelle annexe a été présentée de nouveau dans le cadre du Groupe de travail en exercice. Certaines délégations ont estimé qu'il importait d'établir une distinction entre les activités relatives aux OGM et les activités de l'annexe I, ce qu'une annexe séparée permettrait de faire. Quoique aucune explication détaillée d'une telle distinction n'ait pas été présentée et que l'idée de donner plus de relief aux OGM dans la Convention ait suscité quelques préoccupations, d'aucuns ayant fait valoir que l'idée selon laquelle les éléments énumérés à l'annexe I se rapportent généralement à un certain lieu, ce qui n'est pas le cas de la commercialisation des OGM. Si la définition de la dissémination volontaire d'OGM devait comprendre la mise sur le marché ou si la mise sur le marché devait être incluse d'une autre manière dans les dispositions, les incidences devraient en être examinées. Par exemple, le «public concerné» par une commercialisation d'OGM constituerait généralement un groupe géographiquement dispersé. Cela dit, on ne voit pas clairement d'emblée pourquoi cela poserait un problème pour l'application des dispositions pertinentes de l'article 6 (à savoir celles qui figurent aux paragraphes 2, 5 et 6).

37. Un deuxième argument possible est celui auquel il a été fait allusion dans l'analyse précédente, à savoir le niveau de précision. Toutefois, la longueur d'un nouveau texte n'est pas en soi une raison suffisante de préférer l'adoption d'une nouvelle annexe à une insertion dans l'annexe I existante.

38. Un troisième argument possible concerne le problème relatif au paragraphe 21 de l'annexe I. Toutefois, comme il a été indiqué au paragraphe 33 ci-dessus, il devrait être possible de trouver une solution rédactionnelle pour les activités de l'annexe I; il ne s'agit donc pas d'un argument absolu.

39. Un autre argument qui a été formulé par certaines délégations et rejeté par d'autres est qu'une nouvelle annexe pourrait traiter de questions relatives à d'autres parties de la Convention que l'article 6. Étant donné qu'il est demandé que l'accent soit mis sur les aspects de la Convention relatifs à la participation du public, les articles 7 et 8 pourraient être concernés. Quoique l'idée de renforcer les dispositions relatives à la participation du public à l'élaboration de plans, programmes, politiques, règlements et règles pourrait plaire à certains, il conviendrait de se demander pourquoi les OGM devraient bénéficier d'un traitement spécial en vertu de ces articles étant donné qu'aucun autre domaine spécifique n'y est singularisé et si les expressions «relatifs à l'environnement» (art. 7) et «qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement» (art. 8) ne seraient pas suffisantes pour qualifier les prises de décisions relatives aux OGM.

40. Il est probable que la raison la plus convaincante de préconiser l'adoption d'une nouvelle annexe relative aux OGM au lieu d'un amendement à l'annexe I serait réalisée s'il était décidé d'adopter un ensemble de dispositions relatives à la participation du public applicables aux OGM, différentes de celles qui s'appliquent aux activités de l'annexe I. En pareil cas, la gamme des procédures de participation du public applicables aux décisions concernant les OGM pourrait être fixée dans un paragraphe 11 amendé de l'article 6 par le biais, éventuellement, de renvois croisés aux paragraphes pertinents de cet article précisant lesquels, parmi ces derniers, s'appliqueraient ou non et la portée des prises de décisions (par exemple, les seuils prévus pour chaque catégorie de décisions concernant les OGM) pourrait être fixée dans la nouvelle annexe, selon l'approche définie dans l'annexe I. Cela laisse penser qu'il serait important que le Groupe de travail parvienne à une décision de fond sur le point de savoir si les procédures de

participation du public aux types de décisions concernant les OGM envisagées seraient identiques ou non à celles applicables aux activités de l'annexe I, c'est-à-dire de choisir entre l'option X, d'un côté, et les options Y ou Z, de l'autre.

41. L'option consistant à adopter une nouvelle annexe liée à un paragraphe 11 révisé de l'article 6 pourrait être la plus appropriée si l'intention était de prévoir des procédures spéciales de participation aux décisions concernant les OGM, qui ne pourraient être décrites à l'aide de simples renvois croisés à des paragraphes précédents (conformément à l'option Y3 présentée au paragraphe 16 ci-dessus). Si tel était le choix du Groupe de travail quant au fond, il serait cohérent avec la division actuelle des dispositions entre l'article 6 et l'annexe I, d'une part, de traiter la question des procédures de participation du public dans le dispositif de la Convention, c'est-à-dire dans le texte qui remplacerait le paragraphe 11 de l'article 6, lequel pourrait comporter un ou plusieurs nouveaux paragraphes, même au risque de mettre exagérément l'accent sur un domaine d'activités particulier de la Convention et, d'autre part, de traiter la portée des prises de décisions dans la nouvelle annexe.

*A3: Addition d'un nouvel article 6 bis et d'une nouvelle annexe I bis (options Y ou Z)*

42. Une variante de l'option précédente consisterait à faire figurer le texte établissant l'obligation d'assurer la participation du public aux décisions concernant les OGM et faisant référence à la nouvelle annexe dans un article séparé plutôt que dans un paragraphe 11 révisé de l'article 6. Cette variante ne semble pas offrir d'avantages particuliers et pourrait même être incompatible avec la structure de la Convention, selon laquelle chaque article traite un thème majeur. Étant donné que l'article 6, en l'état, vise toutes les prises de décisions concernant les activités, l'idée d'adopter un nouvel article portant sur cette question et, par conséquent, un seul type d'activités en particulier, pourrait avoir pour effet de mettre l'accent de façon extrêmement démesurée sur un seul des nombreux domaines des prises de décisions.

*A4: Amendement au paragraphe 11 de l'article 6 seulement (option Y)*

43. Une des options évoquées dans le Groupe de travail consistait à amender le paragraphe 11 de l'article 6 sans toucher à aucune autre partie du texte. Une manière de le faire pourrait consister à éclaircir le sens ou supprimer les termes dont l'Équipe spéciale a signalé le manque de clarté, à savoir «possible et approprié», «dans le cadre de son droit interne», «dispositions» et «dissémination volontaire» (voir CEP/WG.5/2000/6, par. 24).

44. Cette option serait probablement particulièrement appropriée si le but recherché était de réduire l'imprécision du paragraphe 11 de l'article 6 sans aller jusqu'à appliquer sans ambiguïté les dispositions relatives à la participation du public énoncées aux paragraphes 2 à 10 de l'article 6. Le risque évident d'une telle option est qu'elle ne permettrait peut-être pas de satisfaire à la nécessité d'adopter des «dispositions plus précises».

45. L'option en question pourrait être intéressante s'il était décidé d'appliquer sans ambiguïté une partie seulement des paragraphes 2 à 10 à certaines décisions concernant les OGM (en définissant clairement le mot «dispositions»), ou d'appliquer l'ensemble des paragraphes 2 à 10 et quelques prescriptions additionnelles concernant la participation du public (conformément aux options Y1 et Y2 décrites au paragraphe 16 ci-dessus), à condition que le champ d'application des processus décisionnels concernés soit décrit en termes relativement

simples. Si le texte impliquait de faire des descriptions ou des différenciations pour chacun des trois domaines de prises de décisions concernant les OGM, comme c'est le cas dans les principes directeurs, on aboutirait à un texte long qui tendrait à accentuer l'anomalie due au fait qu'un domaine d'activités, les OGM, est spécifiquement mentionné alors qu'aucun autre type spécifique d'activités n'est même évoqué si peu que ce soit dans le reste de l'article 6. En pareil cas, il vaudrait peut-être mieux de faire figurer le texte décrivant la portée des prises de décisions concernant les OGM dans une annexe, par analogie à l'annexe I:

*A5: Amendement à l'annexe I seulement (options X, Y ou Z)*

46. Une option consisterait à amender l'annexe I en y ajoutant certaines activités concernant les OGM sans toucher au corps de la Convention. Toutefois, il est douteux que cette option puisse être viable quant au fond, en raison du fait que l'addition de certaines activités concernant les OGM à l'annexe I sans aucun amendement au paragraphe 11 de l'article 6 constituerait quasiment une contradiction interne et pourrait créer un problème fondamental d'ambiguïté en matière d'interprétation. Le domaine d'activités concernant les OGM qui figurerait très probablement à l'annexe I, le cas échéant, est celui de la dissémination volontaire d'OGM (quelque soit la manière dont elle pourrait être circonscrite). Si tel était le cas, cette inclusion semblerait établir, au paragraphe 1 a) de l'article 6, l'obligation expresse d'appliquer les procédures de participation du public énoncées à l'article 6, en contradiction apparente avec la disposition relativement vague énoncée au paragraphe 11 de cet article 6.

*A6: Addition d'une nouvelle annexe sans amendement au corps de la Convention (options X, Y ou Z)*

47. Une autre possibilité consisterait à ajouter une nouvelle annexe. Même s'il existe des exemples dans lesquels des annexes à des traités ne sont pas du tout mentionnés dans le texte principal<sup>5</sup>, la méthode la plus normale consisterait à ce que chaque annexe soit mentionnée dans le corps du texte, c'est-à-dire que l'addition d'une nouvelle annexe serait assortie, dans le même amendement, d'un renvoi à une disposition du texte.

48. En ce qui concerne la procédure d'amendement applicable en pareil cas, le fait d'ajouter une nouvelle annexe n'étant pas la même chose qu'amender une annexe, la procédure prévue au paragraphe 4 s'appliquerait (voir également le document CEP/WG.5/AC.3/2001/4, par. 95).

*A7: Amendement aux paragraphes 1 b) et 11 de l'article 6 (option X)*

49. Le paragraphe 1 b) de l'article 6 dispose que les Parties appliquent les dispositions de cet article à des activités non énumérées à l'annexe I «qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement». Cette obligation est qualifiée par les mots «conformément à son droit interne» et la disposition prévoit ensuite que les Parties déterminent quelles activités sont concernées. Les activités concernant des OGM qui pourraient avoir des effets importants sur l'environnement

---

<sup>5</sup> Par exemple, la décision IV/9 de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination amende l'annexe I de cette Convention et ajoute deux nouvelles annexes apportant des éclaircissements sur les obligations qui y sont énoncées.

devraient en principe être déjà régies par cette disposition; cependant, une délégation a proposé, à titre d'option à examiner, d'amender éventuellement la disposition en vue de préciser quels types d'activités impliquant des OGM ont des effets importants sur l'environnement et de réduire ou de supprimer toute latitude reconnue aux Parties d'exclure de telles activités ou, par les mots «conformément à son droit interne». Selon la proposition, il faudrait également amender le paragraphe 11, afin d'écarter, semble-t-il, le risque d'incompatibilité ou d'ambiguïté entre les deux paragraphes considérés.

50. À première vue, la proposition comporte quelques inconvénients, ce que son auteur reconnaît dans une certaine mesure. Premièrement, elle a été le résultat, pendant la négociation de la Convention, d'un compromis subtil selon lequel devaient être prises en compte toutes sortes d'activités importantes pour l'environnement qui n'étaient pas visées à l'annexe I. Si l'un des buts de l'amendement était de réduire la latitude reconnue aux Parties pour déterminer quelles activités concernant des OGM sont importantes pour l'environnement, il faudrait non seulement supprimer les mots «conformément à son droit interne» mais aussi et surtout peut-être, apporter quelque amendement à la deuxième phrase qui habilite les Parties à déterminer quelles activités peuvent avoir un effet important sur l'environnement<sup>6</sup>. Toutefois, tout amendement à ces énoncés toucherait manifestement non seulement des activités impliquant des OGM mais aussi de nombreuses activités qui ne concernent pas les OGM, ce qui outrepasserait le mandat du Groupe de travail. Plus généralement, il apparaît que le paragraphe 1 b) a une fonction générale qui est d'englober une vaste gamme d'activités non spécifiées, en plus de celles qui sont énumérées à l'annexe I, et n'est pas forcément un endroit approprié pour mentionner tout type particulier d'activités. Enfin, si la proposition visait à amender le paragraphe 11 au lieu de le supprimer, se poserait la question de savoir pourquoi cet aspect ne pourrait être traité de façon plus efficace dans un seul endroit, à savoir au paragraphe 11, au lieu de le traiter dans deux paragraphes. En bref, cette idée a peut-être du bon, mais cela reste à prouver.

#### *A8: Amendement à l'article 2 (option Y)*

51. Une option, qui a été mentionnée dans le cadre du Groupe de travail mais n'a pas été développée au cours de la réunion ou dans des observations ultérieures, consistait à amender l'article 2. Un des buts possibles d'un tel amendement serait de définir les mots «dissémination volontaire». Comme le secrétariat n'a reçu aucune formation complémentaire sur le but de cette option, elle n'est pas développée dans le présent document.

#### **Option B: Protocole à la Convention**

52. Le paragraphe 2 e) de l'article 10 de la Convention habilite la réunion des Parties à élaborer des protocoles à la Convention. Ces protocoles sont signés et ratifiés séparément de la convention-mère, et l'état de Partie à la Convention n'entraîne pas l'obligation de devenir Partie à ses protocoles. Généralement, les protocoles ne sont ouverts à la ratification que par les Parties à la convention-mère; cependant, récemment, quelques protocoles, notamment le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants (RRTP) adopté récemment, ont été ouverts à la signature et/ou la ratification par des non-Parties à la convention-mère (ainsi qu'il est stipulé

---

<sup>6</sup> Pour l'examen de cette question, voir le document intitulé «Implementation Guide on the Aarhus Convention», (ECE/CEP/72, p. 30 et 31 et 92 à 94).

dans le texte du Protocole). En tout cas, devenir Partie à un protocole exige une démarche distincte.

53. L'idée d'adopter un protocole sur les OGM a été initialement étudiée par l'Équipe spéciale (CEP/WG.5/2000/6, par. 25, et CEP/WG.5/AC.3/2001/3, par. 18). L'Équipe spéciale a noté qu'un protocole, «comme une nouvelle annexe (...) pourrait avoir une portée assez générale, être plutôt long, mais aussi plus exhaustif»; qu'il «demanderait beaucoup de temps et de ressources et pourrait également être en conflit ou faire double emploi avec des instruments existants». Cette dernière observation est probablement liée à l'idée qu'un protocole pourrait avoir une portée assez générale, englobant des questions qui sont traitées par exemple dans le Protocole de Cartagena.

54. L'option consistant à adopter un protocole a été examinée ultérieurement dans l'analyse élaborée pour le Groupe de travail précédent (CEP/WG.5/AC.3/2001/4, par. 93 et 94). Le Groupe de travail est parvenu à la conclusion implicite qu'un protocole ne se justifierait pas nécessairement sauf s'il avait une portée suffisamment vaste. À ce stade, les seuls objectifs qui avaient été proposés étaient suffisamment modestes, d'après l'analyse, pour être atteints plus efficacement par le biais d'un amendement, raison pour laquelle cette option n'avait pas été analysée de façon détaillée.

55. Il est évident que l'adoption d'un protocole serait une option «lourde» à plusieurs égards. Elle impliquerait qu'il aurait une portée suffisamment vaste et qu'il existe un besoin à long terme qui ne peut être satisfait par le biais de la Convention ou d'autres accords internationaux. La négociation d'un protocole nécessiterait beaucoup de temps et, par conséquent, de ressources. Huit sessions du Groupe de travail et plusieurs sessions de groupes de rédaction ont été nécessaires, étalées sur deux ans, pour élaborer le texte du Protocole sur les RTRP récemment adopté. Un risque lié à l'option consistant à adopter un protocole a été mentionné: celui qu'elle ouvrirait la voie à des tentatives de renégocier la Convention. Ce risque serait plus grand encore s'il était décidé d'élaborer un protocole ouvert (à des non-Parties à la Convention).

56. Une fois établi, un protocole est un instrument permanent. Cela comporte l'aspect positif de garantir avec plus de certitude que la question des OGM sera maintenue à l'examen de façon permanente et qu'un programme de travail sera élaboré, ainsi que la présence d'un mécanisme incitant à de nouveaux progrès. Toutefois, il serait possible de poursuivre les mêmes activités dans le cadre de la Convention sans élaborer un protocole, par exemple, en incluant des activités concernant des OGM dans le programme de travail de la Convention. L'option consistant à adopter le Protocole comporte l'aspect négatif d'exiger un engagement à long terme de temps et de ressources, même si certaines économies pourraient être réalisées en faisant coïncider des réunions de l'organe directeur du Protocole avec des réunions des Parties à la Convention.

57. De même qu'un amendement classique au texte de la Convention, un protocole ne devient juridiquement contraignant à l'égard d'une Partie tant que cette dernière n'a pas décidé d'être liée par lui et pris les mesures nécessaires. Toutefois, il est considéré comme un instrument plus nettement séparé de la Convention qu'un amendement, ce qui a été signalé au sein du Groupe de travail comme un avantage possible, en ce sens que le risque que la préparation du Protocole puisse avoir un effet dissuasif sur le processus de ratification de la Convention serait moindre (même si, selon une délégation, il s'agirait là de «psychologie» plutôt que de réalité juridique).



58. S'il était décidé d'élaborer une option juridiquement contraignante qui traiterait des trois piliers de la Convention de façon détaillée, par exemple une version contraignante des principes directeurs, ou qui traiterait de questions plus vastes telles que la mise en place de cadres nationaux de sécurité biologique, un protocole pourrait constituer l'option la plus appropriée. Toutefois, étant donné que la Réunion des Parties a estimé que les options devraient mettre l'accent sur les aspects de la Convention concernant la participation du public, il n'y a pas lieu d'examiner cette option. Cela dit, plus vaste est la portée du protocole plus grand est le risque de chevauchements avec d'autres accords internationaux (notamment le Protocole de Cartagena).

59. L'option de fond qui peut être réalisée le moins aisément par le biais d'un amendement (même si cela serait tout de même possible) consisterait à utiliser une procédure taillée sur mesure pour les prises de décisions concernant les OGM, qui comprendrait de nombreuses différences par rapport à la procédure classique prévue à l'article 6 (option Y3); il s'agit donc peut-être d'une option selon laquelle un protocole pourrait être envisagé.

### **Autres options**

60. Diverses autres options ont été mentionnées mais aucune n'a bénéficié, à cette date, d'un appui important. Elles sont néanmoins présentées ci-après par souci d'exhaustivité.

#### *Option C: Décision des Parties*

61. N'importe laquelle des options examinées ci-dessus pourrait être assortie d'une décision des Parties (par exemple, celle d'adopter un amendement). Toutefois, cette option a été également discutée tant dans le cadre des groupes de travail actuel et précédent que dans celui de l'Équipe spéciale et à l'occasion de l'analyse antérieure. Cette analyse a abouti à la conclusion que, même si dans certaines conditions, une décision des Parties à un traité peut être juridiquement contraignante, ce n'est pas généralement le cas et cela ne semble pas l'être non plus dans la Convention d'Aarhus (CEP/WG.5/AC.3/2001/4, par. 80 et 81). Le Groupe de travail précédent a exprimé un point de vue analogue et n'a pas poursuivi l'étude de cette option (CEP/WG.5/AC.3/2001/2, par. 14). En outre, cette option n'a reçu quasiment aucun appui à la première réunion du Groupe de travail en exercice. Étant donné que le mandat de celui-ci est clairement limité à l'étude d'options juridiquement contraignantes et que des arguments n'ont pas été présentés à l'effet de suggérer qu'une décision des Parties serait juridiquement contraignante, cette option n'est pas étudiée plus avant dans le présent document. Toutefois, il convient de signaler qu'une décision des Parties, qu'elle accompagne l'une ou l'autre des options ou qu'elle constitue une décision «autonome» dans le cas où aucune des autres options ne conduirait à un accord, pourrait offrir la possibilité d'établir des indications non contraignantes quant à l'interprétation des dispositions obligatoires.

#### *Option D: Rendre les principes directeurs juridiquement contraignants*

62. L'option qui consisterait à ce que les principes directeurs soient adoptés en tant qu'instrument juridiquement obligatoire a été signalée. On ne voit pas très clairement quel mécanisme permettrait de donner à ces principes un caractère juridiquement contraignant mais, cela dit, une tentative en ce sens soulèverait inévitablement des problèmes s'agissant d'un texte qui a été négocié en considérant précisément que ses dispositions ne seraient pas contraignantes.

Au mieux, il pourrait être utilisé comme un texte de référence important pour négocier un protocole. Un autre problème concerne la portée des principes directeurs qui n'est pas limitée à la participation du public et s'étend donc au-delà du champ d'application des options que le Groupe de travail a été chargé d'étudier et d'élaborer. Étant donné que cette option n'a été évoquée que par une seule délégation qui a tenu à exprimer ses réserves à son sujet et étant donné qu'elle semble comporter plusieurs inconvénients, cette option n'est pas étudiée plus avant dans le présent document.

*Option E: L'«option zéro»*

63. Quelques délégations ont posé la question de savoir s'il était nécessaire de développer la Convention et ont indiqué qu'il faudrait également examiner l'«option zéro», parallèlement aux autres options.

64. Étant donné le libellé de la décision I/4, il est douteux qu'une telle option soit prévue dans le mandat du Groupe de travail. Il est stipulé à la troisième phrase du paragraphe 3 que «les options à l'examen auront pour objet d'étendre les prescriptions concernant la participation du public à la prise de décisions relatives aux disséminations volontaires d'OGM...». On voit difficilement comment l'option de ne rien faire pourrait être considérée comme une option ayant «pour objet d'étendre» lesdites prescriptions. En outre, par les mots «les options» le texte s'inscrit dans la continuité de la phrase précédente et ne semble pas envisager la possibilité que d'autres options soient examinées.

65. Il va de soi que la Réunion des Parties serait libre de ne pas prendre de décision concernant l'une quelconque ou l'ensemble des options qui lui sont présentées par le Groupe de travail, ou décider de ne pas les adopter. Il est dit simplement dans la décision I/4 que l'option devrait être soumise aux Parties «pour examen et, le cas échéant, pour adoption» (mots non soulignés dans le texte original). Il est donc possible d'affirmer que l'«option zéro» reste à la disposition de la Réunion des Parties même si le libellé de la décision ne semble pas permettre que cette option figure parmi celles que le Groupe de travail doit examiner et soumettre à la Réunion.

-----