



CONVENTION-CADRE SUR  
LES  
CHANGEMENTS  
CLIMATIQUES

Distr.  
GENERALE

FCCC/AGBM/1996/4  
13 février 1996

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

GROUPE SPECIAL DU MANDAT DE BERLIN  
Troisième session  
Genève, 5-8 mars 1996  
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

ELEMENTS SUSCEPTIBLES DE FIGURER DANS UN PROTOCOLE  
OU UN AUTRE INSTRUMENT JURIDIQUE

Questions institutionnelles

Note du secrétariat

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION . . . . .	1 - 4	3
A. Mandat . . . . .	1	3
B. Objet de la présente note . . . . .	2 - 3	3
C. Mesures que pourrait prendre le Groupe spécial du mandat de Berlin . . .	4	4
II. INSTITUTIONS ET PROCESSUS ETABLIS DANS LE CADRE DE LA CONVENTION ET LIENS POSSIBLES ENTRE CES DERNIERS ET UN PROTOCOLE OU UN AMENDEMENT . .	5 - 21	4
A. Conférence des Parties . . . . .	7 - 10	5
B. Secrétariat . . . . .	11	6
C. Organes subsidiaires créés par la Convention . . . . .	12 - 14	6

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
D. Mécanisme financier . . . . .	15	7
E. Communication d'informations . . . . .	16	7
F. Processus consultatif multilatéral . . . . .	17 - 18	7
G. Procédures de règlement des différends . . . . .	19	8
H. Règlement intérieur et procédures financières . . . . .	20 - 21	8
III. QUESTIONS DIVERSES . . . . .	22	9

Annexe

Procédures relatives à un protocole et procédures relatives à un amendement . . . . .	-	10
--	---	----

## I. INTRODUCTION

### A. Mandat

1. A sa deuxième session, le Groupe spécial du mandat de Berlin (AGBM) a prié le secrétariat "d'examiner les moyens de rattacher les institutions et les processus établis par la Convention à un protocole ou autre instrument juridique qui pourrait être adopté dans l'avenir...". Au cours de l'échange de vues préliminaire qu'ils ont eu sur la question, les membres de l'AGBM ont relevé un certain nombre de questions sur lesquelles il serait peut-être nécessaire de se pencher. Parmi ces questions figuraient les liens institutionnels entre la Convention et un protocole ou un autre instrument juridique, le rôle du secrétariat, les examens des engagements des Parties visées à l'annexe I, les mécanismes de communication d'informations et d'examen, les organes subsidiaires, l'utilisation d'annexes et la nécessité d'éviter les doubles emplois et les chevauchements (FCCC/AGBM/1995/7, par. 49). A sa deuxième session également, l'AGBM a demandé au secrétariat d'établir un rapport plus détaillé sur ces questions, en passant, notamment, en revue les conventions existantes pertinentes, pour examen, à sa quatrième session (FCCC/AGBM/1995/7, par. 52).

### B. Objet de la présente note

2. Conformément au mandat exposé dans le paragraphe précédent, le secrétariat donne ici un premier aperçu des questions institutionnelles générales liées à l'éventuelle adoption d'un protocole ou d'un amendement à la Convention 1/. On trouvera en annexe une liste récapitulant quelques-unes des différences qui existent entre un protocole et un amendement sur le plan des procédures. La présente note ne traite pas des instruments para-juridiques ou non contraignants - décisions, résolutions, déclarations, directives, etc. - que la Conférence des Parties pourrait envisager d'adopter; l'option consistant à adopter un instrument juridique tout à fait distinct n'y est pas non plus envisagée.

3. Les Parties devront chercher à déterminer, parmi les types d'instrument envisageables - protocole, amendement ou autre instrument juridique ou para-juridique - celui qui serait le plus adapté dans le contexte actuel. Les mécanismes institutionnels dépendront dans une large mesure de l'instrument choisi et du type d'obligation de fond qu'il énoncera. A mesure que les négociations progresseront, il faudra aussi aborder la question du choix à faire ensuite entre la création de nouvelles institutions et l'adaptation des institutions existantes établies par la Convention ou dans

---

1/ Les Parties voudront peut-être aussi prendre en considération les observations formulées par les Parties au sujet des questions institutionnelles et résumées au paragraphe 32 de l'annexe du document A/AC.237/65 intitulé "Questions relatives aux engagements : examen des engagements prévus à l'article 4, par. 2 a) et 2 b) afin de déterminer s'ils sont adéquats", qui avait été établi pour la dixième session du Comité intergouvernemental de négociation. A cette session, plusieurs pays ont insisté sur la nécessité "d'assurer la plus grande cohérence possible entre la Convention et tout amendement ou protocole".

le cadre de celle-ci. Dans la présente note le secrétariat a supposé que, par souci d'efficacité administrative et compte tenu des contraintes budgétaires, les Parties préféreraient éviter, à moins que ce ne soit absolument indispensable, que le régime institué par un éventuel protocole prévoit la création de nouvelles institutions.

C. Mesures que pourrait prendre le Groupe spécial du mandat de Berlin

4. Les membres de l'AGBM voudront peut-être avoir un premier échange de vues sur cette question. Pour examiner plus en détail les arrangements et liens institutionnels entre la Convention et un éventuel protocole ou un autre instrument juridique, l'AGBM pourrait attendre que le rapport qui doit lui être soumis, pour examen, à sa quatrième session et qui est en cours d'élaboration soit prêt. L'AGBM voudra peut-être donner des indications quant à l'approche à suivre dans ce rapport. Il sera peut-être aussi en mesure de formuler une première série de conclusions sur certains principes institutionnels (et de préciser par exemple si sa préférence va à la création de nouvelles institutions ou à l'utilisation des organes de la Convention).

**II. INSTITUTIONS ET PROCESSUS ETABLIS DANS LE CADRE DE LA CONVENTION  
ET LIENS POSSIBLES ENTRE CES DERNIERS  
ET UN PROTOCOLE OU UN AMENDEMENT**

5. Dans la présente section le secrétariat passe en revue les institutions et processus établis dans le cadre de la Convention et étudie le rôle que chacun d'eux pourrait jouer en cas soit d'adoption d'un protocole soit de modification de la Convention. Il peut être utile, lorsque l'on envisage les liens institutionnels qui pourraient exister entre la Convention et un éventuel protocole ou amendement, de distinguer entre les institutions qui ont des fonctions de décision bien définies et celles qui ont des fonctions consultatives ou d'appui. Il va sans dire que le pouvoir de décision suprême au titre d'un protocole appartient aux Parties à cet instrument. Les institutions de la Convention qui assument des fonctions consultatives, notamment les organes subsidiaires créés par la Convention et dans le cadre de celle-ci, pourraient néanmoins, si on le souhaitait, oeuvrer à l'application d'un protocole, ce qui éviterait d'avoir à créer de nouvelles institutions. De la même façon, le secrétariat de la Convention pourrait être chargé d'aider à l'application d'un protocole. En cas d'amendement, les institutions actuelles de la Convention, y compris le secrétariat, assumeraient les fonctions découlant du régime institué par l'amendement mais cela nécessiterait peut-être une légère modification de leur mandat.

6. Les institutions, processus et procédures établis dans le cadre de la Convention sont les suivants :

- a) Conférence des Parties (art. 7)
- b) Secrétariat (art. 8)
- c) Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (art. 9)
- d) Organe subsidiaire de mise en oeuvre (art. 10)

- e) Mécanisme financier (art. 11)
- f) Communication d'informations concernant l'application (art. 12)
- g) Processus consultatif multilatéral (art. 13) (à l'étude)
- h) Procédures de règlement des différends (art. 14) et
- j) Règlement intérieur (actuellement en vigueur à l'exception de l'article 42) et procédures financières (décision 15/CP.1)

#### A. Conférence des Parties

7. La Conférence des Parties est l'organe suprême de la Convention et c'est à elle qu'appartient en dernier ressort le pouvoir de décision. On suppose qu'en cas d'adoption d'un protocole, celui-ci prévoirait la création d'une conférence (ou réunion) des Parties distincte. A cet égard, le paragraphe 5 de l'article 17 de la Convention dispose que seules les Parties à un protocole prennent des décisions en vertu dudit protocole.

8. Deux grandes questions se posent à cet égard : celle du choix des dates des réunions et celle de la cohérence à assurer entre les politiques. S'agissant de la première question, les Parties à la Convention et les Parties à un éventuel protocole pourraient décider de tenir des sessions conjointes ou simultanées. (Voir le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et le Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à la réduction des émissions de soufre. Les Réunions des Parties à ces protocoles sont annuelles et se déroulent en même temps que les Conférences des Parties des conventions auxquelles ils se rattachent lorsque celles-ci ont lieu la même année.)

9. La seconde question, qui est de savoir comment coordonner les décisions de fond et les décisions de procédure prises par les deux Conférences des Parties pour en assurer la cohérence, est plus délicate. On est en droit de supposer que le protocole serait rédigé de manière à promouvoir cet objectif. Les deux Bureaux pourraient aussi avoir un rôle important à jouer à cet égard. L'AGBM voudra peut-être envisager d'autres options.

10. En cas d'adoption d'amendements par la Conférence des Parties, deux régimes distincts pourraient coexister : le régime de la Convention actuelle, que toutes les Parties ont ratifié ou auquel elles ont adhéré, et le régime institué par les amendements, qui pourrait compter moins de Parties que la Convention. Il y a lieu de penser que les décisions se rapportant aux dispositions modifiées seraient prises uniquement par les Parties qui auraient "accepté" les amendements. Il faudra peut-être aussi aborder la question du maintien de la cohérence entre les décisions prises par les différents groupes de Parties.

## B. Secrétariat

11. Il serait possible d'élargir le programme de travail du secrétariat de la Convention aux fins de l'application du régime institué par un éventuel protocole ou par un amendement à la Convention. Les fonctions du secrétariat sont énoncées au paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention qui prévoit la possibilité d'une extension de ces fonctions en disposant à l'alinéa g) que [le secrétariat] "exerce les autres fonctions de secrétariat qui lui sont dévolues par la Convention ou par l'un quelconque de ses protocoles et toute autre fonction que la Conférence des Parties peut lui assigner".

## C. Organes subsidiaires créés par la Convention

12. Les Parties devraient réfléchir au rôle que l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA) et l'Organe subsidiaire de mise en oeuvre (SBI) joueraient dans le cadre du régime institué par un protocole ou un amendement à la Convention. En ce qui concerne le SBSTA, il est prévu au paragraphe 3 de l'article 9 que "les fonctions et le mandat de cet organe pourront être précisés plus avant par la Conférence des Parties". L'article 10 ne prévoit rien de tel pour le SBI; mais le paragraphe 2 de l'article 7 dispose que la Conférence des Parties "fait régulièrement le point de l'application de la Convention et de tous autres instruments juridiques connexes ... et prend, dans les limites de son mandat, les décisions nécessaires pour favoriser l'application effective de la Convention". En outre, l'alinéa g) du paragraphe 2 de l'article 7 stipule que la Conférence des Parties "fait des recommandations sur toutes questions nécessaires à l'application de la Convention".

13. Le SBSTA a pour principales fonctions de "fournir en temps opportun à la Conférence des Parties et, le cas échéant, à ses autres organes subsidiaires des renseignements et des avis sur les aspects scientifiques et technologiques de la Convention" (art. 9.1). Ces fonctions pourraient être réaménagées en fonction des besoins du régime institué par un éventuel protocole ou par un amendement à la Convention. Une autre solution consisterait à demander ou à donner mandat au SBSTA, tel qu'il existe actuellement, de conseiller les Parties au protocole. Les Parties devraient s'efforcer de déterminer qui, du SBI ou d'un organe subsidiaire distinct créé par le protocole, serait le mieux placé pour connaître des questions relatives à l'application du protocole.

14. Si le SBSTA et/ou le SBI devaient contribuer à l'application du régime institué par un éventuel protocole, des questions pourraient se poser à propos, notamment, de la composition, de l'élection des membres du Bureau, des Bureaux et des procédures de prise de décisions. L'AGBM voudra peut-être étudier comment les questions pourraient être réglées. Si un protocole devait prévoir la création d'organes subsidiaires indépendants, il faudrait alors envisager des questions d'un autre genre comme celles des incidences sur les programmes de travail du SBSTA et du SBI, de la coordination entre les différents régimes et des ressources nécessaires pour que la Convention et chacune des Parties puissent appuyer ce type d'arrangement.

#### D. Mécanisme financier

15. Le débat sur les mesures à prendre pour continuer de progresser dans l'application du paragraphe 1 de l'article 4 (voir la décision 1/CP.1, par. 2 b) 2/) peut avoir des incidences sur le fonctionnement du mécanisme financier de la Convention. Par exemple, en cas d'adoption d'un protocole, les Parties devraient se demander si, à supposer que le protocole contienne des dispositions à ce sujet, celles-ci devraient être liées au mécanisme financier prévu par la Convention. Il faudrait peut-être aussi que les Parties étudient si, dans le cadre du régime institué par un protocole ou un amendement à la Convention, il serait nécessaire de tenir compte aux fins de l'application des dispositions de la Convention relatives au mécanisme financier (par exemple de celles concernant les instructions à donner à l'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier) de toute situation nouvelle pertinente découlant de cet instrument.

#### E. Communication d'informations

16. La communication d'informations et leur examen sont des activités qui conserveront vraisemblablement toute leur importance aussi bien dans un protocole que dans une version modifiée de la Convention. De plus, les dispositions de la Convention (voir l'alinéa j) du paragraphe 1 de l'article 4 et l'article 12) continueront sans doute de s'appliquer. Les décisions adoptées ultérieurement par la Conférence des Parties (décisions 2/CP.1, 3/CP.1 et 4/CP.1) devraient être revues à la lumière du protocole ou de l'amendement. En cas d'adoption d'un protocole, pour assurer la cohérence voulue et éviter les doubles emplois, les Parties pourraient combiner les procédures de communication d'informations et d'examen avec celles déjà établies en application de l'article 12 de la Convention. Si, au contraire, les Parties au protocole devaient juger nécessaire de mettre en place des mécanismes nouveaux et distincts à cet égard, il leur faudrait étudier avec soin quelles en seraient les incidences sur la procédure de communication et d'examen existante. En cas d'amendement à la Convention, les Parties devraient peut-être étudier comment restructurer et/ou renforcer la procédure actuelle.

#### F. Processus consultatif multilatéral

17. Les Parties à la Convention n'ont commencé que récemment à discuter de la possibilité de mettre en place un processus consultatif multilatéral en application de l'article 13 et de la décision 20/CP.1 qui prévoyait la création d'un groupe spécial sur l'article 13 chargé "d'étudier toutes les questions relatives à la conception et à l'établissement d'un mécanisme multilatéral de consultation" et "de communiquer ses conclusions à la Conférence des Parties à sa deuxième session". Le Groupe spécial sur l'article 13 qui a tenu sa première session en octobre 1995 a reconnu qu'il fallait examiner attentivement et de manière détaillée toutes les questions relatives à la mise en place de ce processus. Il a conclu que ce travail prendrait beaucoup de temps et se prolongerait au-delà de la deuxième session de la Conférence des Parties (FCCC/AG13/1995/2, par. 16).

---

2/ Pour les décisions adoptées par la Conférence des Parties à sa première session, voir le document FCCC/CP/1995/7/Add.1.

18. Bien entendu le Groupe spécial sur l'article 13 se concentrera surtout sur la mise en place éventuelle d'un processus consultatif multilatéral dans le cadre de la Convention mais les discussions qui ont eu lieu jusqu'ici montrent bien qu'il sera nécessaire d'étudier le rapport entre ce processus et un éventuel protocole. A cet égard, l'une des questions qu'il faudra examiner en temps voulu au sein de l'AGBM plutôt que du Groupe spécial sur l'article 13 est de savoir si ce protocole devrait prévoir un processus consultatif multilatéral pour régler les questions relatives à son application et, le cas échéant, s'il faudrait utiliser aux fins du protocole le processus consultatif multilatéral susceptible d'être mis en place dans le cadre de la Convention ou chercher à définir un processus distinct. On suppose, dans la présente note, que si un processus consultatif multilatéral était mis en place par la Convention, il servirait aussi (sous une forme peut-être remaniée) en cas d'amendement à la Convention.

#### G. Procédures de règlement des différends

19. Le paragraphe 8 de l'article 14 de la Convention prévoit que "les dispositions du présent article s'appliquent à tout instrument juridique connexe que la Conférence des Parties pourra adopter, à moins que l'instrument n'en dispose autrement". En conséquence, les Parties devront se demander si, en cas d'adoption d'un protocole, celui-ci devrait établir une procédure bilatérale de règlement des différends indépendante de la Convention. Dans le cas du Protocole de Montréal et du Protocole sur le soufre, les procédures de règlement des différends prévues dans les conventions auxquelles ces instruments se rattachent sont applicables. En cas d'amendement à la Convention, on suppose que l'article 14 pourrait être invoqué par les Parties qui auraient "accepté" l'amendement, puisque le régime institué par cet amendement relèverait pleinement de la Convention.

#### H. Règlement intérieur et procédures financières

20. Les Parties à un protocole pourraient décider de définir leurs propres règlement intérieur et procédures financières ou d'appliquer mutatis mutandis le règlement intérieur et les procédures financières de la Convention. Dans ce dernier cas, il faudrait prêter quelque attention à la manière dont la responsabilité budgétaire et financière serait assurée. Les Parties à un protocole ou à un amendement à la Convention verseraient des contributions en sus de leurs contributions à la Convention. En outre, certaines dispositions du règlement intérieur (celles concernant le vote par exemple) et certaines procédures financières devraient être révisées.

21. Il importe de noter que les services à fournir aux fins de l'application du régime institué par un protocole ou un amendement auraient des incidences financières et budgétaires liées à la tenue de réunions supplémentaires, au financement de la participation à ces réunions et à l'élargissement des programmes de travail du secrétariat. Mais on pourrait peut-être réduire ces coûts en utilisant, lorsque c'est possible, les institutions existantes et en s'efforçant résolument de coordonner les travaux et d'éviter les doubles emplois et les chevauchements.

### III. QUESTIONS DIVERSES

22. Outre les questions institutionnelles énumérées dans le présent document, les Parties voudront peut-être, aux fins de l'élaboration d'un protocole ou d'un autre instrument juridique, examiner plusieurs questions de procédure. Cela serait particulièrement pertinent dans la perspective de l'adoption d'un protocole. En effet, contrairement à ce qui se passe pour un amendement, lorsqu'on adopte un protocole, il peut être nécessaire non seulement d'inclure dans le règlement intérieur des dispositions particulières et d'instituer des majorités différentes pour le vote mais aussi de prévoir notamment des procédures distinctes pour l'amendement du protocole, l'adoption et l'amendement d'annexes, sa ratification et son entrée en vigueur. Les Parties devraient également étudier les clauses finales du protocole, notamment celles relatives aux fonctions de dépositaire, à la signature, aux réserves, à la dénonciation et à l'authenticité des textes. Dans un protocole, nombre de ces clauses pourraient reprendre les dispositions correspondantes de la Convention, à moins que l'on juge nécessaire d'arrêter des procédures distinctes.

Annexe**PROCEDURES RELATIVES A UN PROTOCOLE ET PROCEDURES RELATIVES A UN AMENDEMENT**

	<b>PROTOCOLE</b>	<b>AMENDEMENT</b>
1.	Peut être adopté à toute session ordinaire de la Conférence des Parties. (Art. 17.1)	Peut être adopté à une session ordinaire de la Conférence des Parties. (Art. 15.2)
2.	Le texte de tout protocole proposé doit être communiqué aux Parties par le secrétariat six mois au moins avant cette session. (Art. 17.2)	Le texte de toute proposition d'amendement doit être communiqué aux Parties par le secrétariat six mois au moins avant la réunion à laquelle il est proposé pour adoption. (Art. 15.2)
3.	Le projet de règlement intérieur prévoit que tout protocole est adopté par [consensus] un vote à la majorité [des deux tiers] [des trois quarts] des Parties présentes et votantes. (Art. 42 du projet de règlement intérieur)	L'amendement est adopté par consensus ou en dernier recours par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes. (Art. 15.3)
4.	Les règles régissant l'entrée en vigueur de tout protocole sont définies par le protocole lui-même. (Art. 17.3). Seules les Parties à la Convention peuvent être Parties au protocole. (Art. 17.4)	L'amendement entre en vigueur le 90ème jour qui suit la date de réception par le dépositaire des instruments d'acceptation des trois quarts au moins des Parties à la Convention. L'amendement entre en vigueur uniquement à l'égard des Parties qui l'ont accepté. (Art. 15.4)
5.	Le protocole institue un régime distinct de celui de la Convention.	Vu que l'amendement ne sera pas nécessairement ratifié par toutes les Parties à la Convention, il peut instituer deux régimes distincts dans le cadre de la Convention.
6.	Il peut être nécessaire d'établir dans le cadre du protocole des procédures distinctes (règlement intérieur, vote, etc.).	Il peut être nécessaire de réviser les procédures prévues dans le cadre de la Convention en fonction du régime institué par l'amendement (règlement intérieur, vote, etc.).
7.	Conférence ou réunion distincte des Parties au protocole ?	La Conférence des Parties existante serait en mesure d'assumer les fonctions découlant du régime institué par l'amendement.
8.	Il peut être nécessaire de créer dans le cadre du protocole un certain nombre d'institutions et d'organes subsidiaires distincts.	Les institutions créées par la Convention peuvent assumer les fonctions découlant du régime institué par l'amendement.
9.	Le régime institué par le protocole ne modifierait pas les dispositions de la Convention.	Le régime institué par l'amendement pourrait obliger à modifier d'autres dispositions de la Convention.

-----