ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE

PREMIERE REUNION DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA CONVENTION-CADRE DE L'OMS
POUR LA LUTTE ANTITABAC
Point 7 de l'ordre du jour provisoire

A/FCTC/WG1/6
8 septembre 1999

Eléments d'une convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac

TABLE DES MATIERES

			Pages
Introduction			3
I.	Préambule, objectif(s), principes et définitions		
	A.	Description	4
		Préambule	5
		Articles distincts relatifs aux objectifs et principes directeurs	5
	B.	Questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre	7
		Objectif(s)	7
		Principes directeurs	7
		Préambule	9
II.	Obligations		
	A.	Description	10
		Politiques et mesures nationales	12
		Education, formation et sensibilisation du public	12
		Coopération générale	13
		Coopération scientifique et technique	13
		Echange d'informations	14
		Autres obligations	14

Pages

B. Questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre 15

Politiques et mesures nationales 15
Education, formation et sensibilisation du public 16
Coopération générale 17
Coopération technique et scientifique 17
Echanges d'informations 18
Autres obligations 19

III. Institutions

A. Description et bien-fondé 20

Conférence des parties 21
Secrétariat 22
Comité consultatif scientifique 23
Comité chargé de la mise en oeuvre 25
Mécanisme financier 26

B. Questions du ressort de la convention-cadre 26

IV. Mécanismes de mise en oeuvre

A. Description et avantages 27

Rapports des pays 27
Règlement des différends 28
Procédures de contrôle de l'application/de consultation 29

B. Questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre 30

V. Processus normatifs

A. Description et avantages 30

Protocoles 30
Annexes 31
Amendements 31

B. Questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre 32

VI. Clauses finales

A. Description 32

B. Questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre 34

Annexe : Conventions citées dans ce document 35

INTRODUCTION

1. Le présent document a pour but d'aider le groupe de travail sur la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac pour l'examen du point 7 de l'ordre du jour de sa première réunion. Il expose un certain nombre d'éléments qui pourraient figurer dans le projet de convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Il ne s'agit pas de traiter de façon exhaustive tous les éléments de la convention-cadre, ni de rédiger le texte de la convention. Il s'agit plutôt de présenter les types de dispositions qui pourraient figurer dans la convention afin de constituer un point de départ et de catalyser la discussion.

2. Il convient de souligner que les suggestions contenues dans le présent document doivent être évaluées du point de vue de leur faisabilité politique. En fin de compte, le contenu de la convention-cadre et des protocoles y relatifs dépendra des Etats Membres de l'OMS, étant donné que la conclusion de traités ou de conventions ayant force obligatoire est une prérogative des Etats souverains.

3. Il n'y a pas pour une convention-cadre de style ou de longueur déterminés à respecter. Certaines sont détaillées, d'autres moins. Leurs caractéristiques générales consistent à exposer un certain nombre d'obligations de fond incombant aux Etats parties (Etats parties et organisations d'intégration économique régionale concernées), la plupart de ces obligations restant à établir dans des protocoles distincts. L'intérêt de l'approche convention-cadre et protocole(s) est de permettre une fonction normative progressive. Les questions sur lesquelles il existe un large consensus entre les Etats parties à la négociation pourront figurer dans le corps du texte de la convention. Les questions sur lesquelles de nombreux Etats, mais pas la totalité, parviennent à se mettre d'accord pourront déjà figurer dans les protocoles. Les questions qui suscitent un débat important pourront être traitées dans des protocoles ultérieurement, dès qu'un consensus se dessinera.

4. Les chapitres suivants décrivent les types de clauses que l'on retrouve généralement dans une convention-cadre, même si un tel texte peut comporter d'autres dispositions ou si, inversement, certains des éléments décrits ci-après ne seront peut-être pas considérés comme appropriés s'agissant de la convention-cadre considérée. Une bonne partie du matériel présenté est tirée de documents antérieurs.[1] L'annexe contient la liste des conventions-cadres dont sont tirés les exemples (dont les participants pourront consulter le texte au cours de la réunion) et des autres conventions citées, avec leurs références complètes.

5. Les éléments de la convention-cadre pour la lutte antitabac seront examinés dans les chapitres suivants : I. Préambule, objectif(s), principes et définitions; II. Obligations; III. Institutions; IV. Mécanismes de mise en oeuvre; V. Processus normatifs; VI. Clauses finales. Chacun de ces éléments est décrit de façon détaillée dans la partie A de chaque chapitre, avec des exemples de libellé tirés d'autres conventions-cadres. Certains des principaux problèmes posés par l'élaboration de la convention-cadre sont récapitulés dans la partie B de chaque chapitre. Ceux-ci sont formulés sous forme de questions qui pourront servir de canevas aux discussions lors de la réunion. Dans certains cas, des exemples de points qu'il serait possible d'inclure dans la convention-cadre sont également donnés. Les participants souhaiteront peut-être utiliser ces questions pour la préparation de leur première réunion.

6. Le présent document présente à la fois des éléments de procédure et des éléments de fond. Compte tenu de la compétence technique du groupe de travail, les participants souhaiteront peut-être se concentrer sur les éléments de fond décrits dans les chapitres I, II et III.

[1] Voir, par exemple, le document WHO/NCD/TFI/99.1.

I. PREAMBULE, OBJECTIF(S), PRINCIPES ET DEFINITIONS

A. Description

Encadré 1 : Préambule, objectif(s), principes et définitions

- Préambule : exposé des problèmes et des faits, par exemple l'observation scientifique ou l'évolution historique, que les parties souhaitent mettre en lumière. Peut également énoncer le ou les objectifs et les principes de la convention.
- Objectif(s) : exposé du ou des buts et/ou centre(s) d'intérêt des Etats parties à la convention.
- Principes : exposé des normes qui guideront l'application et l'évolution futures de la convention.
- Définition : définit les termes utilisés dans la convention. Par exemple, si la convention utilise l'expression "organisation d'intégration économique régionale", elle sera définie. En raison du caractère préliminaire du présent document, nous ne traiterons pas ici des définitions.

7. Une convention-cadre comporte généralement des clauses introductives qui exposent le ou les objectifs de la convention et les principes qui en guident l'élaboration. Le ou les buts sous-jacents de la convention sont définis comme son ou ses objectifs. Les principes directeurs énoncent les normes qui régiront l'application et l'évolution futures de la convention en termes très généraux. Ils n'imposent pas d'obligations spécifiques. Le préambule de la convention énonce les points et les faits que les parties souhaitent mettre en exergue ou souligner. Le ou les objectifs et principes directeurs de la convention peuvent être intégrés dans le préambule ou faire l'objet d'articles distincts, ou encore être abordés à la fois dans le préambule et dans des articles distincts. La détermination du ou des objectifs de la convention, des principes directeurs et des clauses à faire figurer dans le préambule aidera à établir un consensus parmi les parties éventuelles. Les Etats ne seront peut-être pas d'accord sur la façon de traiter un problème particulier, mais ils pourront peut-être se mettre d'accord sur un but commun ou sur les principes généraux qui devront guider leurs efforts pour atteindre ce but. On pourra ainsi proposer aux pays un cadre dans lequel ils pourront rédiger par la suite le texte de la convention et les protocoles. Si le ou les objectifs et principes sont rédigés de façon trop étroite, ils risquent d'être interprétés comme excluant certaines questions de la convention ou de ses protocoles ou annexes ultérieurs. Cela risque de limiter l'évolution à long terme de la structure juridique pour la lutte antitabac dans le monde.

8. En dehors de déterminer effectivement la teneur du ou des objectifs et principes directeurs de la convention, les rédacteurs devront décider d'où placer ces dispositions : soit dans le préambule de la convention, soit dans des articles distincts. De récentes conventions-cadres relatives à l'environnement, telles que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique, comportent des articles distincts exposant le ou les objectifs et les principes directeurs, en dehors du préambule.

9. Le préambule fournit une partie du contexte d'interprétation d'un traité. Le simple fait d'inscrire une question, un principe ou un objectif dans une convention, que ce soit dans son préambule ou dans un article distinct, sert à légitimer cette question comme étant un sujet de préoccupation international. Néanmoins, si l'on veut insister et donner davantage de poids à cette question, on pourra prévoir une clause dans un article de la convention plutôt que dans le préambule.

Préambule

10. La longueur et le contenu du préambule varient considérablement selon les conventions. La Convention-cadre sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique comportent

chacune 23 clauses de fond distinctes dans leur préambule. La Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone n'en contient que sept. Même si elle est relativement courte, cette dernière énonce ses principes directeurs et son objectif dans son préambule, et non dans des articles distincts, comme suit :

> *Les parties à la présente Convention,*
>
> *Conscientes de l'incidence néfaste que pourrait avoir sur la santé humaine et l'environnement toute modification de la couche d'ozone,*
>
> *Rappelant les dispositions pertinentes de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, et en particulier le principe 21 ...*
>
> *Tenant compte de la situation et des besoins particuliers des pays en développement,*
>
> *Ayant présents à l'esprit les travaux et les études en cours au sein d'organisations tant internationales que nationales ...*
>
> *Ayant aussi présentes à l'esprit les mesures de précaution déjà prises à l'échelon national et international en vue de la protection de la couche d'ozone ...*
>
> ....
>
> *Conscientes également de la nécessité d'effectuer de nouvelles recherches et des observations systématiques ...*
>
> *Déterminées à protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultant des modifications de la couche d'ozone ...*

Articles distincts relatifs aux objectifs et principes directeurs

11. Contrairement au cas décrit ci-dessus, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques énonce des objectifs et des principes directeurs dans des articles distincts du préambule.[1] Par exemple, l'article 2 définit l'objectif de la Convention dans ces termes :

> *L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable.*

[1] Voir également la Convention sur la diversité biologique, article 1.

12. Dans l'article 3, la Convention prévoit un certain nombre de principes par lesquels les parties "se laisseront guider dans les mesures qu'elles prendront pour atteindre l'objectif de la Convention et en appliquer les dispositions" :[1]

> *1. Il incombe aux parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes.*
>
> *2. Il convient de tenir pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, ainsi que des parties, notamment des pays en développement parties, auxquels la Convention imposerait une charge disproportionnée ou anormale.*
>
> *3. Il incombe aux parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures, étant entendu que les politiques et mesures ... requièrent un bon rapport coût/efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible. Pour atteindre ce but, il convient que ces politiques et mesures tiennent compte de la diversité des contextes socio-économiques, soient globales, s'étendent à toutes les sources et à tous les puits et réservoirs de gaz à effet de serre qu'il conviendra, comprennent des mesures d'adaptation et s'appliquent à tous les secteurs économiques. Les initiatives ... pourront faire l'objet d'une action concertée des parties intéressées.*
>
> *4. Les parties ont le droit d'oeuvrer pour un développement durable et doivent s'y employer. Il convient que les politiques et mesures destinées à protéger le système climatique ... soient adaptées à la situation propre de chaque partie et intégrées dans les programmes nationaux de développement, le développement économique étant indispensable pour adapter des mesures destinées à faire face aux changements climatiques.*
>
> *5. Il appartient aux parties de travailler de concert à un système économique international qui soit porteur et ouvert et qui mène à une croissance économique et à un développement durables de toutes les parties, en particulier des pays en développement parties, pour leur permettre de mieux s'attaquer aux problèmes posés par les changements climatiques. Il convient d'éviter que les mesures prises ... constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce.*

---

[1] Voir également la Convention sur la diversité biologique, article 3, qui stipule le principe suivant :

> *Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.*

B. Questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre

Encadré 2 : Préambule, objectif(s), principes et définitions : résumé des principales questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre

- Quels objectifs et principes devraient guider l'élaboration et la mise en oeuvre de la convention-cadre pour la lutte antitabac ?
- Quels problèmes ou faits liés au tabac devraient être mis en exergue dans le préambule ?
- Les objectifs et principes devraient-ils être cités dans le préambule, ou faire l'objet d'articles distincts, ou les deux à la fois ?

Objectif(s)

13. Les conventions énoncent normalement leur(s) objectif(s) en une seule phrase et dans les termes les plus généraux possible.[1] Le ou les objectifs ne doivent pas limiter l'évolution future de la convention, de ses protocoles ou de ses annexes. L'objectif de la convention-cadre pourrait par exemple être rédigé dans les termes suivants :

> L'objectif ultime de la présente convention et de tous instruments juridiques connexes est d'obtenir une réduction de la prévalence du tabagisme afin de protéger les populations présentes et futures des effets sanitaires, sociaux et économiques dévastateurs de la consommation de tabac et de l'exposition à la pollution de l'environnement due au tabac.

Principes directeurs

14. La réunion OMS d'experts de la santé publique (Vancouver, Canada, 1998) a conclu dans ses recommandations finales que les principes directeurs de la convention-cadre devraient inclure les points suivants :

- le tabac est un important facteur d'inégalité en matière de santé dans toutes les sociétés;
- en raison des effets particuliers (dépendance, nocivité pour la santé) que présentent les produits du tabac, les pratiques commerciales normales ne sont pas applicables;
- le public a le droit d'être pleinement informé des conséquences de la consommation de produits de tabac pour la santé;
- c'est au secteur de la santé qu'incombe la responsabilité au premier titre de combattre l'épidémie de tabagisme, mais la réussite passe par la pleine contribution de tous les secteurs de la société.

---

[1] Voir par exemple la Convention sur la diversité biologique, article 1, qui stipule :

> *Les objectifs de la présente Convention, dont la réalisation sera conforme à ses dispositions pertinentes, sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat.*

15. Ces conclusions pourraient constituer le point de départ pour l'examen du contenu des principes directeurs de la convention-cadre. Les principes pourraient également comporter les éléments suivants :

- il est extrêmement important de juguler la croissance de l'épidémie de tabagisme pour protéger et promouvoir la santé publique dans le monde (en partie reflété dans les résolutions WHA40.38 et WHA39.14);

- il existe des données scientifiques irréfutables établissant sans conteste que la consommation de tabac peut être incriminée dans de nombreux problèmes de santé mortels ou incapacitants (en partie reflété dans les résolutions WHA40.38 et WHA39.14, les recommandations du Treizième Congrès mondial de l'Organisation internationale des Unions de Consommateurs (Hong Kong, 1991) et les résolutions de la Dixième Conférence mondiale sur le tabac ou la santé (Beijing, 1997));

- la consommation de tabac et l'exposition à la pollution de l'environnement liée au tabac sont incompatibles avec la santé humaine et sont un facteur important d'iniquité en matière de santé dans toutes les sociétés (en partie reflété dans la résolution WHA39.14, les recommandations du Treizième Congrès mondial de l'Organisation internationale des Unions de Consommateurs, les résolutions de la Neuvième Conférence mondiale sur le tabac et la santé (Paris, 1995) et les conclusions de la réunion OMS sur la convention-cadre pour la lutte antitabac (Vancouver, Canada, 1998));

- l'épidémie de tabagisme est un problème de dimension mondiale qui appelle la coopération la plus large possible de tous les pays et leur participation à une action internationale efficace, appropriée et coordonnée, conformément aux considérations scientifiques, économiques et techniques pertinentes (en partie reflété dans la résolution WHA39.14);

- tous les individus ont le droit d'être pleinement informés des risques de dépendance et des risques mortels liés à la consommation de tabac (également reflété dans les conclusions de la réunion OMS sur la convention-cadre pour la lutte antitabac);

- tous les pays devraient prendre des mesures immédiates, de manière souple et sur la base de priorités clairement établies, pour renforcer et appliquer des stratégies multisectorielles complètes de lutte antitabac, comme première mesure sur la voie de l'adoption de stratégies d'action globale à tous les niveaux (également reflété dans les résolutions WHA48.11 et WHA45.20);

- tous les individus ont droit à un environnement exempt de fumée du tabac (également reflété dans la Déclaration de Manille; en partie reflété dans la résolution WHA39.14);

- la lutte antitabac est d'un bon rapport coût/efficacité et aura des avantages sans précédent pour la santé sans léser les économies (également reflété dans les résolutions de la Conférence internationale sur l'économie de la lutte antitabac (Le Cap, Afrique du Sud, 1998) et dans *Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control*. Washington D.C., Banque mondiale, 1999);

- les sociétés productrices de tabac devraient être rendues comptables, au moyen de procédures légales, des dégâts passés, présents et futurs provoqués par leurs produits (également reflété dans les conclusions de l'International Policy Conference on Children and Tobacco (Washington D.C., 1999));

- les femmes jouent un rôle essentiel dans les efforts de lutte antitabac et il convient d'assurer leur pleine participation à tous les niveaux de la prise de décision et de l'application de mesures de lutte antitabac (également reflété dans les conclusions de la réunion OMS sur la convention-cadre pour la lutte antitabac et les résolutions de la Dixième Conférence mondiale sur le tabac ou la santé, et de la Huitième Conférence mondiale sur le tabac ou la santé (Buenos Aires, 1992)).

Les mêmes éléments pourraient toutefois être intégrés dans le préambule.

Préambule

16. D'autres questions sur lesquelles les pays souhaitent appeler l'attention pourraient figurer dans le préambule. Par exemple, dans le contexte de la lutte antitabac, certains des points suivants pourraient être jugés appropriés :

- la communauté internationale est extrêmement préoccupée par la spectaculaire augmentation et les effets dévastateurs de l'épidémie de tabagisme dans le monde (également reflété dans les résolutions de la Dixième Conférence mondiale sur le tabac ou la santé);

- on a constaté une augmentation alarmante de la consommation et de la production de cigarettes et d'autres produits du tabac au cours des dernières décennies, en particulier dans les pays en développement (également reflété dans la résolution WHA40.38 et dans les résolutions de la Dixième Conférence mondiale sur le tabac ou la santé);

- on a observé une escalade du tabagisme et des autres formes de consommation du tabac chez les enfants, les femmes et les populations autochtones dans le monde (en partie reflété dans les conclusions de la réunion OMS sur la convention-cadre pour la lutte antitabac et dans les résolutions de la Dixième Conférence mondiale sur le tabac ou la santé);

- toutes les pratiques directes et indirectes de commercialisation, de promotion ou autres visant à promouvoir la consommation de tabac sont gravement préoccupantes, car ce produit engendre une dépendance et est mortel s'il est consommé tel que sa consommation est promue (également reflété dans la résolution WHA39.14, les résolutions de la Quatrième Conférence Asie-Pacifique sur le tabac ou la santé (Chiangmai, Thaïlande, 1995), les recommandations de la Dix-Septième Conférence régionale sur la tuberculose et les maladies respiratoires (Bangkok, 1993), les résolutions de la Neuvième Conférence mondiale sur le tabac et la santé, et les résolutions de la Conférence internationale sur l'économie de la lutte antitabac);

- les conséquences pour l'environnement de la culture du tabac et de sa consommation suscitent une inquiétude considérable (également reflété dans les recommandations du Treizième Congrès mondial de l'Organisation internationale des Unions de Consommateurs; en partie reflété dans la résolution WHA42.19);

- le trafic illégal transfrontière des cigarettes et d'autres produits du tabac exige une action coordonnée des Etats (également reflété dans les résolutions de la Huitième Conférence mondiale sur le tabac ou la santé et dans les conclusions de la réunion OMS sur la convention-cadre pour la lutte antitabac);

- les Etats devraient prendre les mesures nécessaires pour assurer un échange d'informations satisfaisant concernant les tendances de la consommation de cigarettes et les autres formes de consommation du tabac, les produits du tabac, les maladies liées au tabac, les programmes et législations nationaux de lutte antitabac et les autres questions intéressant la surveillance de l'épidémie de tabagisme (également reflété dans les résolutions de la Huitième Conférence mondiale sur le tabac ou la santé).

II. OBLIGATIONS

A. Description

Encadré 3 : Obligations générales

- Mesures nationales pour lutter contre le problème de la consommation de tabac
- Education, formation, sensibilisation du public
- Coopération générale
- Coopération en matière de recherche scientifique
- Echange d'informations

17. Une convention-cadre contient normalement des obligations très générales, les engagements plus spécifiques étant détaillés dans les protocoles ou annexes. Dans certains cas, les obligations spécifiques peuvent tout de même figurer dans le corps du texte de la convention si un consensus se dégage à leur sujet.

18. Comme il ressort du tableau ci-après, la plupart des conventions-cadres contiennent des obligations analogues en matière de coopération scientifique et technique, de coopération internationale, d'éducation, de recherche scientifique, d'échange d'informations et en ce qui concerne les mesures nationales à prendre pour atteindre le ou les objectifs de la convention. Certaines de ces conventions prévoient également certains types de surveillance ou d'observation scientifique, ou de formation scientifique.

19. Malgré les analogies entre les conventions-cadres en ce qui concerne le type d'engagement général prévu, il n'y a pas de modèle unique pour la rédaction du chapitre concernant les obligations. Chaque convention peut être adaptée aux besoins du domaine concerné. Par exemple, la Convention sur la diversité biologique ne contient pas d'article distinct prévoyant des obligations générales. En revanche, elle énonce des obligations dans 15 articles distincts, dont certaines sont les obligations types recensées dans le tableau ci-après, alors que d'autres portent sur des aspects spécifiques de la biodiversité.[1]

20. On retrouve une approche plus structurée dans la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, qui comporte un article où sont énumérées un certain nombre d'obligations. Son article 2 intitulé "Obligations générales" prévoit que les parties :

- prennent des mesures appropriées conformément aux dispositions de la Convention pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultant des activités humaines qui modifient la couche d'ozone;

- coopèrent, au moyen d'observations systématiques, de recherches et d'échanges de renseignements;

- adoptent des mesures législatives ou administratives appropriées et coopèrent pour harmoniser les politiques appropriées;

[1] La Convention contient également des articles distincts sur les points suivants : mesures générales en vue de la conservation et de l'utilisation durable (article 6); identification et surveillance (article 7); conservation in situ (article 8); conservation ex situ (article 9); utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique (article 10); mesures d'incitation (article 11); étude d'impact et réduction des effets nocifs (article 14); accès aux ressources génétiques (article 15); et accès à la technologie et transfert de technologie (article 16).

- coopèrent pour formuler des mesures, procédures et normes convenues pour l'application de la présente Convention en vue de l'adoption de protocoles et annexes;

- coopèrent avec les organes internationaux compétents pour appliquer effectivement la présente Convention.

Cette Convention prévoit deux obligations supplémentaires dans des articles distincts :

- la recherche et les observations systématiques (article 3);

- la coopération dans les domaines juridique, scientifique et technique (article 4).

OBLIGATIONS GENERALES COMMUNES

Convention	Coopération scientifique et technique	Coopération internationale	Education	Recherche scientifique	Mesures nationales	Echange d'informations
Protection de la mer Méditerranée contre la pollution	X	X		X (et surveillance)	X	X
Diversité biologique	X	X	X (du public)	X	X	X
Pollution atmosphérique transfrontière à longue distance	X	X (consultation requise)	X (et programmes de formation)	X (et surveillance) (et développement)	X	X
Changements climatiques	X	X	X (du public)	X (et observation systématique)	X	X
Interdiction ou limitation de l'emploi de certaines armes classiques ...			X			
Protection de la couche d'ozone	X (y compris formation)	X		X (et observation systématique)	X	X

21. Les clauses types figurant comme obligations dans les conventions-cadres seront décrites dans le reste du présent chapitre. On y trouvera également décrites d'autres obligations, y compris l'obligation d'assistance financière des pays développés aux pays en développement. Il convient de noter que l'établissement d'obligations dans une convention-cadre ou l'un de ses protocoles n'empêche normalement pas les Etats d'appliquer des mesures additionnelles qui ne seraient pas énumérées dans le traité. Néanmoins, certaines conventions l'indiquent expressément, en particulier si l'interdiction du point visé est une option possible pour

les Etats. Par exemple, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (qui n'est pas une convention-cadre) prévoit dans son article XIV :

> *Les dispositions de la présente Convention n'affectent pas le droit des parties d'adopter :*
>
> *a) des mesures internes plus strictes en ce qui concerne les conditions auxquelles le commerce ... d'espèces inscrites aux [annexes] sont soumises, mesures qui peuvent aller jusqu'à leur interdiction complète;*
>
> *b) des mesures internes limitant ou interdisant le commerce ... d'espèces qui ne sont pas inscrites aux [annexes].*

Politiques et mesures nationales

22. Dans la plupart des conventions-cadres, on retrouve une clause type par laquelle les parties s'engagent à adopter des politiques et mesures nationales pour promouvoir l'objectif de la convention. La Convention-cadre sur les changements climatiques, par exemple, prévoit dans son article 4.1) b) que les parties "établissent, mettent en oeuvre, publient et mettent régulièrement à jour les programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux contenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques ...".

23. En revanche, la Convention sur la diversité biologique encourage les mesures, programmes, plans et arrangements nationaux pour un certain nombre de questions relatives à la biodiversité telles que l'évaluation de l'impact et la conservation. La Convention le fait non pas dans un seul article, comme c'est le cas de la Convention sur les changements climatiques, mais dans plusieurs articles différents (par exemple, les articles 8, 9, 10, 11, 14, 15 et 19).

Education, formation et sensibilisation du public

24. L'une des caractéristiques communes et non controversées des conventions-cadres consiste à inclure une clause demandant aux parties de sensibiliser à un problème particulier par diverses méthodes. Par exemple, la Convention sur la diversité biologique prévoit dans son article 13 que les parties :

> *a) Favorisent et encouragent une prise de conscience de l'importance de la conservation de la diversité biologique et des mesures nécessaires à cet effet, et en assurent la promotion par les médias, ainsi que la prise en compte de ces questions dans les programmes d'enseignement; et*
>
> *b) Coopèrent selon qu'il conviendra avec d'autres Etats et des organisations internationales pour mettre au point des programmes d'éducation et de sensibilisation du public concernant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.*

Outre ce type d'obligations, la Convention sur les changements climatiques prévoit, par exemple, dans son article 6, la formation de personnel scientifique, technique et de gestion, et la coopération à la mise au point et à l'exécution de programmes d'éducation et de formation.

Coopération générale

25. Une clause répandue dans les conventions-cadres appelle à une coopération générale entre les parties. Certaines conventions prévoient une obligation générale assez vaste. Par exemple, la Convention sur la diversité biologique stipule dans son article 5 que :

Chaque partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra, coopère avec d'autres parties contractantes, directement ou, le cas échéant, par l'intermédiaire d'organisations internationales compétentes, ... pour la conservation ... de la diversité biologique.

En revanche, certaines conventions abordent la coopération de façon plus détaillée, énonçant des domaines spécifiques de coopération. Ainsi, dans son article 2.2 c), la Convention pour la protection de la couche d'ozone appelle les parties à coopérer "en vue de l'adoption de protocoles et d'annexes" à la Convention.

Coopération scientifique et technique

26. Un autre trait commun aux conventions-cadres est de prévoir une clause distincte pour la coopération scientifique et technique. La coopération à la recherche scientifique et au suivi peut être prévue dans la même clause ou dans des clauses distinctes. La Convention sur la diversité biologique prévoit ainsi dans son article 18 :

1. Les parties contractantes encouragent la coopération technique et scientifique internationale ..., au besoin par le biais des institutions nationales et internationales compétentes.

2. Chaque partie contractante encourage la coopération technique et scientifique avec d'autres parties contractantes, en particulier les pays en développement, pour l'application de la présente Convention, notamment par l'élaboration et l'application de politiques nationales. En encourageant cette coopération, il convient d'accorder une attention particulière au développement et au renforcement des moyens nationaux par le biais de la mise en valeur des ressources humaines et du renforcement des institutions.

3. La Conférence des parties, à sa première réunion, détermine comment créer un centre d'échanges pour encourager et faciliter la coopération technique et scientifique.

4. Conformément à la législation et aux politiques nationales, les parties contractantes encouragent et mettent au point des modalités de coopération aux fins de l'élaboration et de l'utilisation de technologies ... conformément aux objectifs de la présente Convention. A cette fin, les parties contractantes encouragent également la coopération en matière de formation de personnel et d'échange d'experts.

5. Les parties contractantes encouragent, sous réserve d'accord mutuel, l'établissement de programmes de recherche conjoints et de coentreprises pour le développement de technologies en rapport avec les objectifs de la présente Convention.

On trouvera d'autres exemples dans l'article 7 de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, l'article 5 de la Convention sur les changements climatiques et les articles 2.2 a) et 3 de la Convention pour la protection de la couche d'ozone.

Echange d'informations

27. Une autre clause type des conventions-cadres consiste à demander un échange d'informations sur les politiques, activités, mesures et autres informations pertinentes pour la convention. Par exemple, la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance stipule dans son article 8 que les parties :

... échangeront ... dans leur intérêt commun, des informations :

a) sur les données relatives à l'émission, selon une périodicité à convenir ...;

b) sur les principaux changements survenus dans les politiques nationales et dans le développement industriel en général, et leurs effets possibles, qui seraient de nature à provoquer des modifications importantes ...;

c) sur les techniques de réduction de la pollution atmosphérique agissant sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance;

d) sur le coût prévu de la lutte à l'échelon des pays contre les émissions ...;

e) sur les données ... relatives aux phénomènes survenant pendant le transport des polluants ...;

f) sur les données ... relatives aux effets de la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance ...;

g) sur les politiques et stratégies nationales, sous-régionales et régionales de lutte contre les composés ... et les principaux autres polluants atmosphériques.

Dans son article 17, la Convention sur la diversité biologique prévoit également que les parties :

1. ... facilitent l'échange d'informations, provenant de toutes les sources accessibles au public ... en tenant compte des besoins spéciaux des pays en développement.

2. Cet échange comprend l'échange d'informations sur les résultats des recherches techniques, scientifiques et socio-économiques, ainsi que d'informations sur les programmes de formation et d'études, les connaissances spécialisées et les connaissances autochtones et traditionnelles ... .

D'autres exemples figurent dans la Convention sur les changements climatiques, article 4.1 h), et la Convention pour la protection de la couche d'ozone, articles 4.1-4.2.

Autres obligations

28. Certaines conventions, y compris des conventions-cadres, font obligation aux pays développés de fournir une assistance financière aux pays en développement pour les aider à mettre en oeuvre une convention. L'obligation est généralement vague et mal définie. La Convention sur les changements climatiques, par exemple, fait obligation à certains Etats parties développés (dont la liste figure dans une annexe à la Convention) de fournir toutes ressources financières nécessaires pour aider les pays en développement à établir leurs rapports sur l'application de la Convention (article 4.3). La Convention prévoit également la fourniture aux pays en développement de montants non spécifiés pour parrainer des projets destinés à atténuer les changements climatiques ou à s'y adapter et/ou à les aider à s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention (articles 4.4-6). De même, la Convention sur la diversité biologique stipule, dans son article 20.2, que les parties qui sont des pays développés fournissent "des ressources financières nouvelles et additionnelles pour permettre aux parties qui sont des pays en développement de faire face à la totalité des surcoûts convenus que leur impose la mise en oeuvre des mesures" par lesquelles ils s'acquittent des obligations découlant de la Convention. L'aide financière peut être fournie directement par un pays développé à un pays en développement sur une base bilatérale. Elle peut également être apportée multilatéralement à travers le mécanisme financier (décrit dans la section III.A). (Voir, par exemple, la Convention sur la diversité biologique, article 20.3.)

B. Questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre

Encadré 4 : Obligations : résumé des principales questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre

- Quels types de mesures nationales (politiques, programmes ou textes législatifs) les parties devraient-elles s'engager à prendre ?
- Comment les activités d'éducation, formation et sensibilisation du public devraient-elles être exécutées ?
- Quels types de coopération générale devraient être encouragés ?
- Quels types de coopération scientifique et technique devraient être encouragés ?
- Quels renseignements les parties devraient-elles échanger ?
- Devrait-il y avoir obligation pour les pays développés de fournir aux pays en développement une aide financière ?

Politiques et mesures nationales

29. On pourrait envisager d'inclure dans la convention-cadre un certain nombre de mesures, politiques, programmes, plans, arrangements ou textes législatifs nationaux. Par exemple, les Etats pourraient notamment s'engager à :

- mettre en place des systèmes de surveillance uniformes afin de recueillir des données de pays sur :
  - la prévalence du tabagisme et les modes de consommation;
  - le tableau et les tendances de la morbidité et de la mortalité imputables au tabagisme;
  - le degré de sensibilisation dans les différents segments de la population aux risques pour la santé associés au tabagisme;
  - les politiques des prix, en s'appuyant sur des études d'élasticité spécifiques par pays et par segment afin de déterminer l'impact de la fiscalité sur la lutte antitabac;
  - les comportements et attitudes vis-à-vis des mesures de lutte antitabac (reflété en partie dans la résolution WHA39.14);
- constituer et tenir à jour une base de données concernant les lois et règlements en matière de lutte antitabac (aux niveaux national et infranational), et également des données sur leur application;
- établir des lignes directrices visant à renforcer la législation antitabac et les programmes éducatifs et de sevrage (résolution WHA39.14);
- établir un point focal pour la lutte antitabac dans tous les ministères de la santé (en partie reflété dans la résolution WHA39.14); la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution stipule une exigence analogue dans son article 10, faisant obligation aux parties de désigner l'autorité compétente responsable de la surveillance de la pollution;

- adopter des mesures législatives visant à protéger la santé des non-fumeurs (également reflété dans les résolutions WHA39.14 et WHA43.16);

- adopter des mesures de lutte contre la publicité directe ou indirecte en faveur de tous les types de produits du tabac (également reflété dans les résolutions WHA39.14 et WHA43.16);

- réglementer la consommation de tabac sous quelque forme que ce soit dans les lieux publics (également reflété dans la résolution WHA43.16);

- prendre des mesures pour protéger les enfants et les adolescents par la réglementation de la publicité, de la commercialisation, de la promotion et du parrainage, et l'application des règlements; appliquer les lois et ordonnances visant à interdire la vente de produits du tabac aux mineurs; et établir des programmes de prévention efficaces (également reflété dans la résolution WHA39.14);

- élaborer et mettre en oeuvre des plans d'action comportant des éléments éducatifs, législatifs, réglementaires et fiscaux pour prévenir et maîtriser la consommation de tabac (également reflété dans les résolutions WHA39.14 et 42.19);

- appliquer la substitution des cultures dans les cas où l'économie est lourdement tributaire de la production de tabac (également reflété dans la résolution WHA42.19);

- promouvoir d'autres activités économiques pour les cultivateurs de tabac (également reflété dans la résolution WHA39.14);

- prendre les mesures juridiques, administratives et autres afin de prévenir et de punir le trafic illicite des produits du tabac (disposition semblable à celle de la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux, article 4);

- exiger l'apposition sur les produits du tabac de mises en garde sanitaires fermes, en grands caractères et très visibles, et dont le libellé soit renouvelé périodiquement (en partie reflété dans la résolution WHA39.14).

Education, formation et sensibilisation du public

30. La convention-cadre pourrait prévoir non seulement des programmes d'éducation et de sensibilisation du public aux méfaits du tabac, mais aussi une formation du personnel médical aux conséquences de la consommation de tabac et de l'exposition à celui-ci. Ce type de disposition n'est pas nouveau dans la réglementation antitabac. Dans les résolutions de l'Assemblée de la Santé, les Etats Membres ont été encouragés à mettre sur pied des programmes d'éducation et d'information du public concernant les questions liées au tabac et à la santé, y compris des programmes de sevrage (résolutions WHA39.14 et WHA42.19).

Coopération générale

31. Un grand nombre de questions relatives à la lutte antitabac peuvent être traitées plus efficacement au moyen d'une coopération. Une coopération générale avec les autres parties contractantes aux efforts de lutte antitabac pourrait être demandée, de même qu'une coopération en vue de l'adoption des protocoles à la convention. Une coopération plus spécifique pourrait également être sollicitée, par exemple en demandant aux Etats parties de coopérer :

- en s'accordant les uns aux autres l'assistance juridique mutuelle la plus large dans le cadre d'enquêtes, de poursuites et de procédures judiciaires en rapport avec le trafic illicite des produits du tabac;

- en ce qui concerne les exigences en matière d'étiquetage;

- en ce qui concerne l'harmonisation des exigences concernant l'indication des ingrédients;

- en ce qui concerne l'harmonisation de la réglementation de la publicité, de la vente, de la promotion et du parrainage.[1]

Coopération technique et scientifique

32. Une coopération technique et scientifique est également utile dans le cadre des efforts de lutte antitabac. En particulier, certaines des dispositions écrites dans la section II.A ci-dessus et tirées de l'article 18 de la Convention sur la diversité biologique pourraient s'avérer également utiles dans le contexte du tabagisme. On retiendra en particulier l'appel à la création d'un centre d'échanges pour encourager la coopération technique et scientifique (article 18.3) et l'encouragement de la coopération technique et scientifique avec les pays en développement en particulier, notamment par l'élaboration et l'application de politiques nationales (article 18.2).

33. Parmi les domaines possibles de coopération technique et scientifique visant à promouvoir la lutte antitabac pourraient par exemple figurer les domaines ci-après :

- Recherche : recherche en coopération afin de mettre en place des systèmes régionaux et mondiaux de surveillance pour les questions sur lesquelles les pays sont tenus de recueillir des données nationales (en vertu de l'obligation relative aux mesures nationales qui pourrait être incluse dans la convention-cadre, décrite ci-dessus à la section II.B).

- Interventions au plan des politiques : recherche visant à déterminer l'impact des politiques de lutte antitabac, y compris les politiques des prix et politiques fiscales, les politiques de lutte contre la pollution à l'intérieur des locaux, les restrictions à la commercialisation, la publicité et la promotion ou les restrictions concernant l'accès des jeunes au tabac.

- Interventions au plan des programmes : recherche sur les interventions possibles, y compris possibilités de lutte antitabac et obstacles à celle-ci; composantes optimales d'une stratégie complète de lutte antitabac; élaboration de mesures efficaces pour contrer les activités de promotion de l'industrie du tabac; recherche comportementale pour tester les programmes de prévention et de traitement; élaboration et évaluation d'approches nouvelles pour prévenir la consommation du tabac, en particulier dans les populations à risque disproportionné; et efficacité relative des interventions préventives.

- Traitement de la dépendance à l'égard du tabac : examen de toute une gamme de méthodes visant à accroître les taux de sevrage dans la population et évaluation des nouvelles interventions pharmacologiques et des moyens de mise à disposition de celles-ci.

- Conception et réglementation des produits du tabac : recherche sur la façon dont une modification du produit (contenu en nicotine et en goudrons, système de distribution, additifs, goût, taille, etc.) peut modifier les schémas d'utilisation et/ou réduire les risques dans différents sous-groupes.

[1] Voir document A/FCTC/WG1/3

- Analyse de l'industrie du tabac : recherche sur le rôle international des sociétés transnationales productrices de tabac, y compris sur les interprétations des conséquences sur la santé du tabagisme et de la dépendance à l'égard du tabac; publicité, vente et promotion; liens possibles avec les activités de contrebande; et production de tabac et de cigarettes en tant que problème commercial régional ou international & du point de vue des recettes en devises, de l'emploi, et des importations et des exportations d'un pays.

- Agriculture du tabac : parmi les sujets de recherche importants pourraient figurer la relation entre la production de tabac et l'écosystème; les attitudes, croyances et pratiques des cultivateurs de tabac; l'impact économique de la lutte antitabac sur les pays en développement qui cultivent et/ou fabriquent du tabac ou des produits du tabac pour les marchés intérieurs ou étrangers; les possibilités de cultures ou activités de subsistance de substitution; les pratiques en matière de culture et de séchage aux niveaux national et local; les risques pour la santé des travailleurs liés à la culture, au séchage et à la manutention du tabac; l'impact de la culture du tabac sur les femmes et les enfants; et les possibilités de diversification dans les pays fortement tributaires de l'agriculture et de la fabrication de tabac.[1]

Echanges d'informations

34. Les politiques et programmes destinés à lutter contre la consommation de tabac peuvent être renforcés par une information fiable et opportune concernant les modalités, l'étendue et les tendances de la consommation de tabac dans la population, les conséquences pour la santé et l'économie de la consommation de tabac, et les facteurs socioculturels qui s'y attachent.[2]

35. Des échanges d'informations pourraient être exigés, par exemple en ce qui concerne :

- la surveillance de la consommation de tabac (tous produits);
  - les pourcentages de nouveaux fumeurs et la prévalence du tabagisme chez les jeunes; la consommation, les dépenses et les ventes selon les marques, le statut socio-économique et le sexe;
- la surveillance des maladies liées au tabac et la mortalité qui leur est imputable;
- les programmes, législations et institutions de lutte antitabac;
  - les restrictions en matière de publicité; les prix; la législation antipollution, etc.;
  - la publicité, la vente, le parrainage et la promotion, y compris les statistiques relatives aux programmes visant les femmes et les jeunes;
- la production, le commerce et l'industrie du tabac;
- l'offre de traitements de la dépendance tabagique.[3]

---

[1] Voir document WHO/NCD/TFI/99.12.

[2] Voir document A/FCTC/WG1/3.

[3] Voir Global tobacco surveillance system: multi-partner project TFI/World Bank/UICC/CDC. Atlanta, Centers for Disease Control and Prevention, 1999; et *Guidelines for controlling and monitoring the tobacco epidemic.* Genève, OMS, 1998, pp. 167-170.

Autres obligations

36. Une clause concernant l'aide financière figurant dans la convention-cadre serait conforme aux mesures précédemment prises par l'OMS. L'Assemblée de la Santé a invité à aider les pays tributaires de la production de tabac dans ses résolutions WHA43.16 et WHA45.20. Des ressources financières pourraient également être fournies aux pays en développement parties pour les aider à s'acquitter de leurs obligations au titre de la convention-cadre ou de ses protocoles. Il serait également possible d'inclure une clause, seule ou associée à un article sur la coopération ou l'aide financière, qui appellerait à fournir une assistance technique aux Etats pour les aider à s'acquitter de leurs obligations au titre de la convention-cadre ou de ses protocoles.

37. Les suggestions suivantes de points à inclure dans la convention-cadre ou l'un de ses protocoles ont également été faites :

- adopter des mesures de lutte contre la contrebande telles que :
  - amendes, apposition de timbres "taxes payées" sur les produits du tabac;
  - conditionnement spécial et marquage des produits pour indiquer leur statut hors taxes;
  - licences spéciales pour les fabricants, les exportateurs, les importateurs, les grossistes, les transporteurs, les entreprises et les détaillants;
  - apposition de façon lisible d'un numéro de série unique sur tous les paquets de produits du tabac par chaque fabricant;
  - exigences en matière de tenue des dossiers;
  - exigence concernant l'étiquetage des cigarettes exportées avec mention du pays de destination finale et mises en garde sanitaires appropriées selon le pays;
  - obligation faite à l'exportateur de déposer une caution lors de l'expédition de colis de cigarettes, qui ne sera rendue qu'une fois les cigarettes parvenues à leur destination finale;
- interdire ou restreindre la publicité en faveur des produits du tabac, et la vente, la promotion ou le parrainage de ceux-ci;
- exiger que l'industrie indique la totalité des ingrédients et additifs contenus dans tous les produits du tabac, y compris tous les constituants, en utilisant des méthodes de test internationalement acceptées, qui exigent l'indication du mode de fabrication, de la conception du produit et de la finalité de chaque ingrédient;
- interdire la vente de cigarettes par paquet de moins de 20 cigarettes;
- interdire l'apposition de mentions sans fondement sur les paquets de produits du tabac (par exemple, pour les cigarettes : "légères" ou "à faible teneur en goudrons");
- aider les cultivateurs du tabac à se reconvertir et à choisir d'autres cultures et/ou sources de revenus.[1]

[1] Voir document A/FCTC/WG1/3.

III. INSTITUTIONS

A. Description et bien-fondé

38. L'une des fonctions clefs des conventions-cadres est la création d'institutions. Ces institutions servent de base à la coopération internationale continue et à la gestion d'une question particulière, la lutte antitabac par exemple.

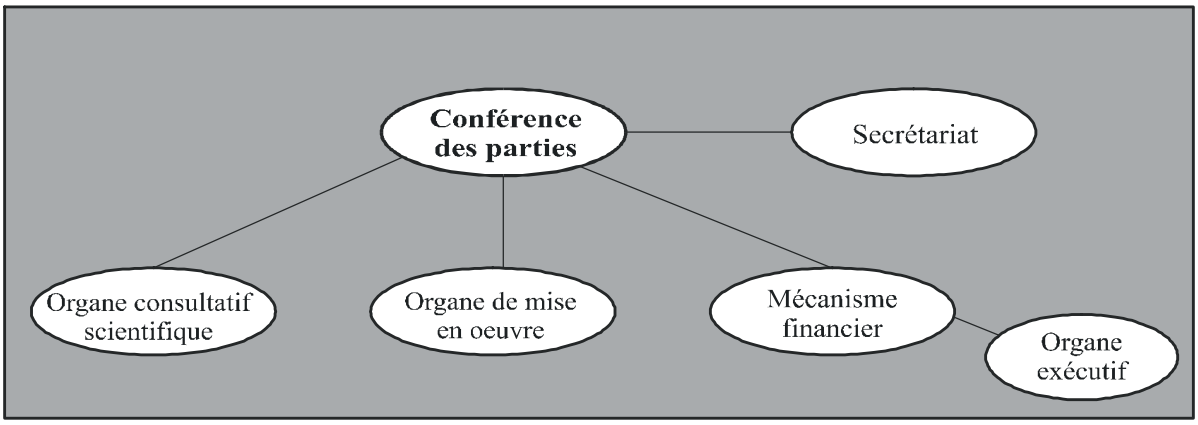
39. Toutes les conventions-cadres prévoient une réunion périodique des parties (d'ordinaire désignée comme la Conférence des parties) et la mise en place d'un secrétariat. Certaines conventions-cadres, ainsi celle sur les changements climatiques, créent aussi une large gamme d'institutions subsidiaires couvrant les questions scientifiques, la mise en oeuvre et les finances.

INSTITUTIONS EVENTUELLES D'UNE CONVENTION-CADRE

Conférence des parties

40. L'institution centrale créée par une convention-cadre est la Conférence des parties. Seuls les Etats ou les autres entités parties à la convention sont normalement habilités à y participer. Souvent, cependant, des Etats et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernés qui n'y sont pas parties sont invités à envoyer des observateurs. C'est le cas, par exemple, de la Convention pour la protection de la couche d'ozone (article 6.5) et de la Convention-cadre sur les changements climatiques (article 7.6). Certaines conventions-cadres adoptées sous l'égide d'organisations internationales stipulent que la Conférence des parties se réunira pendant les réunions d'un organe approprié de l'organisation apparentée.

41. La Conférence des parties de la convention se réunit régulièrement pour servir de tribune pour l'examen des questions de mise en oeuvre et des problèmes connexes, pour la surveillance et pour les négociations en cours. Les conventions elles-mêmes précisent normalement comment sera fixé le calendrier des réunions.[1]



[1] Voir, par exemple, la Convention pour la protection de la couche d'ozone, articles 6.1 et 6.2, et la Convention-cadre sur les changements climatiques, articles 7.4 et 7.5.

Ces réunions régulières permettent de focaliser l'attention des gouvernements et du public sur une question et de forger un sentiment de communauté entre les Etats parties. Grâce à ces réunions, la Conférence des parties peut déterminer la portée et l'avenir de la convention. Elle peut, par exemple, décider d'adopter ou non des protocoles supplémentaires à la convention et du contenu de ces protocoles.

42. Les tâches de la Conférence des parties sont énoncées dans la convention-cadre et elles peuvent inclure les suivantes :

- adopte le règlement intérieur, par exemple, et précise le quorum requis pour un vote ou le nombre de parties nécessaire pour approuver un certain type de décision;

- élabore les méthodologies et les formes que doivent observer les pays ou les organes subsidiaires pour la transmission de rapports ou d'informations (voir, par exemple, la Convention pour la protection de la couche d'ozone, article 6.4 a), et la Convention sur la diversité biologique, article 23.4 a)). Le contenu de ces rapports est précisé dans la convention-cadre même, comme le décrit la section IV ci-dessous;

- encourage et facilite l'échange d'informations sur les mesures adoptées (par exemple la Convention-cadre sur les changements climatiques, article 7.2 b));

- examine les rapports des organes subsidiaires et donne des directives (par exemple la Convention-cadre sur les changements climatiques, article 7.2 j));

- examine les rapports et autres renseignements communiqués par les Etats parties (par exemple la Convention sur la diversité biologique, article 4 a));

- crée des groupes de travail (par exemple la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, article 10.2 b)) et d'autres organes subsidiaires (par exemple la Convention sur la protection de la couche d'ozone, articles 4.2 i) et 6.2 i)) et leurs procédures (par exemple la Convention-cadre sur les changements climatiques, article 7.2 i)) pour l'examen des questions relatives à l'application et à l'élaboration d'une convention;

- fait le point de l'application de la convention et prend des décisions pour en favoriser l'application effective (par exemple la Convention-cadre sur les changements climatiques, articles 7.2, 7.2 e) et 7.2 f));

- fait des recommandations aux parties (par exemple, la Convention-cadre sur les changements climatiques, article 7.2 g), et la Convention pour la protection de la couche d'ozone, article 6.2 c));

- adopte des programmes de recherche, d'observations systématiques, de coopération scientifique et technique (par exemple la Convention pour la protection de la couche d'ozone, article 6.4 d));

- encourage les politiques ou les mesures appropriées et leur harmonisation (par exemple la Convention pour la protection de la couche d'ozone, articles 2) et 6.4 c));

- examine l'adéquation des dispositions de la convention et adopte les amendements, annexes et protocoles à cette convention (par exemple, la Convention pour la protection de la couche d'ozone, articles 6.4 e) et 6.4 h), et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification …, article 22.2 f));

- examine l'adéquation des protocoles ou annexes à la convention et recommande des amendements à ces protocoles ou annexes (par exemple la Convention pour la protection de la couche d'ozone, article 6.4 f));

- sollicite et utilise les services et la coopération d'organes internationaux (par exemple, la Convention-cadre sur les changements climatiques, article 7.2 l), et la Convention pour la protection de la couche d'ozone, article 6.4 j));

- s'efforce de mobiliser des ressources financières (par exemple la Convention-cadre sur les changements climatiques, article 7.2 h)).

43. De plus, certaines conventions-cadres telles que celle pour la protection de la couche d'ozone, article 6.4 k), et celle sur les changements climatiques, article 7.2 m), permettent à la Conférence des parties d'examiner et de prendre toute autre mesure nécessaire à la poursuite des objectifs de la convention.

Secrétariat

44. Les services de secrétariat pour une convention-cadre, en particulier pour les besoins de la Conférence des parties et de tout autre organe (voir ci-après), peuvent être assurés de plusieurs manières :

- la convention crée une organisation intergouvernementale indépendante dotée de son propre secrétariat;

- les fonctions de secrétariat sont assurées par le chef exécutif de l'organisation sous les auspices de laquelle la convention a été adoptée;

- la Conférence des parties, à sa première réunion, prend des dispositions avec une organisation existante qui fournira des services de secrétariat (il peut aussi être stipulé que la Conférence des parties peut modifier ces dispositions de temps en temps).

45. La disposition de la Convention-cadre sur les changements climatiques relative à la création d'un secrétariat est assez caractéristique des conventions-cadres, ses fonctions étant définies à l'article 8, comme suit :

a) organiser les sessions … et … fournir les services voulus;

b) compiler et diffuser les rapports qu'il reçoit;

c) sur demande, aider les parties, et en particulier, parmi elles, les pays en développement, à compiler et diffuser les informations requises par la Convention;

d) établir des rapports sur ses activités et les soumettre à la Conférence des parties;

e) assurer la coordination nécessaire avec les secrétariats des autres organes internationaux compétents;

f) prendre, sous la supervision de la Conférence des parties, les dispositions administratives et contractuelles que peut requérir l'accomplissement efficace de ses fonctions;

g) exercer les autres fonctions de secrétariat qui lui sont dévolues par la Convention ou par l'un quelconque de ses protocoles, et toutes autres fonctions que la Conférence des parties peut lui assigner.

Les services de secrétariat créés aux fins de la convention-cadre valent normalement aussi pour ses protocoles.

Comité consultatif scientifique

46. Les conventions-cadres sur l'environnement utilisent un large éventail de dispositions institutionnelles pour obtenir des avis et des informations scientifiques. Certaines conventions stipulent que certaines informations scientifiques seront fournies par un groupe d'experts indépendants. D'autres instaurent un comité scientifique permanent qui fait rapport à la Conférence des parties. Dans ce cas, les experts nommés par les Etats parties sont membres du comité. Ce comité est chargé d'évaluer l'état des connaissances scientifiques ou les effets de certaines mesures, et de donner des avis ou de répondre aux questions. Le comité peut aussi être utilisé pour un échange de vues, pour des consultations sur des questions scientifiques et pour encourager la coopération pour la collecte, l'étude et l'échange de recherches scientifiques. Un comité consultatif scientifique permanent étant composé de représentants des Etats parties, sa nature intergouvernementale peut parfois limiter son efficacité en tant qu'institution scientifique d'encadrement. En revanche, un groupe d'experts non gouvernementaux indépendants, nommés par un responsable précis tel que le chef exécutif de l'organisation apparentée ou le chef du secrétariat pour la convention, pourra exercer une fonction d'encadrement plus efficace.

47. La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, prévoit que des avis seront fournis à la fois par des experts indépendants et par un comité scientifique de délégués représentant les Etats parties. Elle prévoit par exemple, à l'article 24.3, la nomination de groupes spéciaux d'experts indépendants par la Conférence des parties pour donner "des informations et des avis sur des questions particulières concernant l'état des connaissances dans les domaines de la science et de la technologie …".[1] En même temps, dans l'article 24.1, elle crée un comité de la science et de la technologie composé de représentants des Etats parties.

48. La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance s'en remet à son Groupe de travail sur les effets, qui existe indépendamment de la Convention (en tant qu'organe de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe apparentée), pour fournir des informations détaillées sur les effets des pluies acides sur l'environnement. La Convention sur la diversité biologique s'en remet à son organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, créé en vertu de son article 25.2, qui :

> *a) fournit des évaluations scientifiques et techniques sur la situation en matière de diversité biologique;*
>
> *b) réalise des évaluations scientifiques et techniques sur les effets des types de mesures prises conformément aux dispositions de la présente Convention;*
>
> *c) repère les technologies et savoir-faire de pointe, novateurs et efficaces, concernant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et indique les moyens d'en promouvoir le développement ou d'en assurer le transfert;*
>
> *d) fournit des avis sur les programmes scientifiques et la coopération internationale en matière de recherche-développement concernant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique;*

[1] L'article 24.3 stipule aussi que les experts sont choisis compte tenu de la nécessité d'une approche pluridisciplinaire et d'une large représentation géographique.

e) répond aux questions d'ordre scientifique, technique, technologique et méthodologique que la Conférence des parties et ses organes subsidiaires lui adressent.

49. Bien que la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination ne prévoient pas la fourniture d'un apport ou d'avis scientifiques, ni la création d'organes subsidiaires, les rédacteurs des conventions-cadres plus récentes ont choisi d'inclure cet apport.

50. Un comité consultatif scientifique indépendant pourrait également jouer un rôle important dans la lutte antitabac. En reconnaissance de ce fait, l'OMS a créé un organe officiel indépendant, le Comité consultatif pour les Politiques et les Stratégies, devenu opérationnel le 15 janvier 1999. A la demande du Directeur général, ce Comité donne des avis aux fins de l'activité mondiale de lutte antitabac de l'OMS sur l'orientation générale de l'initiative Pour un monde sans tabac, sur la définition des questions politiques clefs liées à son travail, y compris la coordination des partenaires, sur les incidences politiques des questions scientifiques et sur toute autre question connexe. Un comité du même type pourrait être créé pour la convention-cadre. Il devrait inclure également des experts de disciplines diverses, de l'épidémiologie à l'économie et à l'agriculture.

Comité chargé de la mise en oeuvre

51. Surveiller le respect des traités est une pratique courante, parfois considérée comme un mécanisme clef pour assurer l'application des dispositions d'une convention. Comme le décrit la section IV ci-après, les mécanismes d'application exigent en général que les Etats parties présentent des rapports ou communiquent des informations périodiquement sur les mesures prises pour appliquer les traités. Bien que ces rapports soient d'ordinaire transmis à la Conférence des parties, certaines conventions ont créé une institution distincte, un organe chargé de la mise en oeuvre, pour examiner ces rapports ou informations. Dans certains cas, cet organe a aussi été chargé d'appliquer les procédures prévues en cas de non-respect, fonction également examinée ci-après.

52. La Convention-cadre sur les changements climatiques, à l'article 10, crée un organe subsidiaire de mise en oeuvre composé de "représentants des gouvernements, experts dans le domaine des changements climatiques". Le Protocole de Montréal à la Convention pour la protection de la couche d'ozone, à l'article 6, crée un organe du même type bien que composé seulement de 10 Etats élus pour une période de deux ans. Bien qu'aucun organe ne soit complètement indépendant des Etats parties eux-mêmes, l'organe créé par le Protocole de Montréal a l'avantage d'être de dimension réduite. De plus, les personnes au service de cet organe sont comptables envers des Etats autres que l'Etat dont ils sont les ressortissants puisqu'ils sont élus par la Conférence des parties dans son ensemble. Le manque d'indépendance peut néanmoins empêcher un organe chargé de l'application de jouer un rôle d'encadrement efficace.[1]

53. La Convention sur la lutte contre la désertification prévoit une approche souple de cette question, qui pourrait permettre la mise en place ultérieure d'un organe d'application indépendant, en stipulant que la Conférence des parties :

examine et adopte des procédures et ***des mécanismes institutionnels pour résoudre les questions qui peuvent se poser au sujet de la mise en oeuvre*** *de la Convention* (article 27, non souligné dans l'original)

[1] Voir la proposition relative à un comité d'application indépendant pour la convention-cadre dans le document WHO/PSA/96.6.

et peut

> *faire régulièrement le point sur la mise en oeuvre de la Convention et le fonctionnement des arrangements institutionnels à la lumière de l'expérience acquise aux niveaux national, sous-régional, régional et international et en tenant compte de l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques* (article 22.2 a)).

Ce type de libellé permet l'élaboration progressive d'un mécanisme de mise en oeuvre, ajusté au fur et à mesure de l'évolution des besoins et des priorités. Un tel mécanisme pourrait inclure un organe composé d'experts indépendants et non pas seulement de délégués des Etats.

54. Bien que l'organe subsidiaire de mise en oeuvre de la Convention-cadre sur les changements climatiques ne soit pas indépendant, l'article 13 de la Convention prévoit la formation d'un organe indépendant chargé de mettre en place un processus consultatif multilatéral pour le règlement des cas de non-respect par les Etats parties.

Mécanisme financier

55. A l'article 11.1, la Convention-cadre sur les changements climatiques définit un "mécanisme chargé de fournir des ressources financières sous forme de dons ou à des conditions de faveur, notamment pour le transfert de technologie …". De même, la Convention sur la diversité biologique, à l'article 21.1, prévoit un "mécanisme de financement pour fournir des ressources financières aux parties qui sont des pays en développement, aux fins de la présente Convention, sous forme de dons ou à des conditions de faveur …". Les deux Conventions stipulent que ce mécanisme fonctionne sous l'autorité de la Conférence des parties, envers laquelle il est comptable. Cela signifie que la Conférence des parties définit "les politiques, les priorités de son programme et les critères d'agrément liés à la Convention" concernant le fonctionnement du mécanisme financier.[1] Aucune des deux Conventions ne prévoit la mise en place d'une institution distincte pour servir de mécanisme financier, mais elles laissent à la Conférence des parties le soin de régler la question des institutions. Ni l'une ni l'autre Convention ne donne non plus de détails sur les contributions financières ou l'assistance financière. La Conférence des parties en décidera ultérieurement. Par les amendements de Londres au Protocole de Montréal, la Convention pour la protection de la couche d'ozone a créé un fonds multilatéral d'aide aux pays en développement.[2]

B. Questions du ressort de la convention-cadre

[1] Convention-cadre sur les changements climatiques, article 11.1.

[2] L'amendement (de Londres) au Protocole de Montréal prévoit dans son article 10.1 que "Les parties établissent un mécanisme de financement pour assurer aux parties ... une coopération financière et technique, notamment pour le transfert de techniques, afin de leur permettre de respecter les mesures de réglementation ...".

Encadré 5 : Institutions pour la convention-cadre : résumé des questions principales

- Conférence des parties
  - Quel est son mandat ?
  - Quels sont ses liens avec l'Assemblée de la Santé ?
- Secrétariat
  - Le Secrétariat de l'OMS assurera-t-il le secrétariat de la convention-cadre ?
- Un comité scientifique sera-t-il créé ?
  - Sera-t-il indépendant ? Sera-t-il créé comme un organe permanent au sein de la convention-cadre ou la décision à ce sujet sera-t-elle différée jusqu'à la Conférence des parties ?
- Un mécanisme chargé de la mise en oeuvre sera-t-il créé ?
  - Sera-t-il indépendant ? Sera-t-il créé comme un organe permanent au sein de la convention-cadre ou la décision à ce sujet sera-t-elle différée jusqu'à la Conférence des parties ?
- Un mécanisme financier sera-t-il créé ?
  - Quelle institution sera désignée pour le gérer ou la décision à ce sujet sera-t-elle différée jusqu'à la Conférence des parties ?
  - La convention-cadre doit-elle prévoir une assistance financière aux pays en développement ? Comment ?

IV. MECANISMES DE MISE EN OEUVRE

A. Description et avantages

Encadré 6 : Procédures de mise en oeuvre

- Rapports des pays
- Règlement des différends
- Procédures de contrôle de l'application/de consultation

Rapports des pays

56. La notification de certaines informations à la Conférence des parties est une obligation couramment prévue par de nombreuses conventions-cadres. Les Etats parties peuvent être tenus de faire rapport sur les activités à l'origine du problème considéré (culture du tabac, production, commercialisation et utilisation des produits du tabac, par exemple), et/ou sur les mesures prises en réponse à ces activités (politiques tendant à promouvoir les cultures de substitution ou à restreindre la publicité, par exemple). Ainsi, l'article 26 de la Convention sur la diversité biologique stipule que :

> *Selon une périodicité qui sera déterminée par la Conférence des parties, chaque partie contractante présente à la Conférence des parties un rapport sur les dispositions qu'elle a adoptées pour appliquer la présente Convention et la mesure dans laquelle elles ont permis d'assurer la réalisation des objectifs qui y sont énoncés.*[1]

57. Les dispositions qui font obligation aux parties de communiquer des informations peuvent être très utiles. La notification de données par les Etats encourage ces derniers à procéder à un examen plus complet et plus systématique de leurs politiques et peut également inciter différents ministères et autres organismes à coordonner leurs activités à l'intérieur d'un pays. Elle peut aussi être instructive puisqu'elle permet aux pays de tirer parti de leurs expériences. Du point de vue de l'application, elle favorise aussi la transparence. Enfin, elle permet de juger de l'efficacité d'un traité et, éventuellement, de la nécessité de le compléter par de nouvelles mesures.

58. L'article 26 de la Convention sur la diversité biologique et l'article 14 de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution font obligation aux Etats parties de soumettre des rapports à la Conférence des parties.

[1] Autres exemples tirés d'autres conventions : article 20 (requérant l'établissement de rapports sur les mesures adoptées en application de la Convention) de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution; article 8 (requérant l'échange de renseignements concernant entre autres les émissions de COV, les principaux changements apportés aux politiques nationales, les techniques susceptibles d'être appliquées à la lutte contre la pollution et les politiques et stratégies nationales, sous-régionales et régionales de lutte contre la pollution) de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance; article 5 (requérant la communication de renseignements sur les mesures adoptées en application de la Convention) de la Convention pour la protection de la couche d'ozone; et article 12.1 (requérant un "inventaire national" des émissions; une "description générale des mesures prises ou envisagées pour appliquer la Convention"; et la communication d'informations sur les politiques et mesures adoptées pour se conformer à certains engagements, ainsi qu'une estimation des effets de ces politiques et mesures) de la Convention sur les changements climatiques.

59. Les mesures qui peuvent être prises sur la base des rapports ou informations ainsi soumis varient d'une convention-cadre à l'autre. L'article 5 de la Convention pour la protection de la couche d'ozone stipule que la Conférence des parties peut examiner des renseignements sur les mesures prises par les Etats parties en application de la Convention, et l'article 26 de la Convention sur la diversité biologique évoque en outre l'efficacité des mesures prises pour atteindre les objectifs de la Convention. Lorsqu'est créé un organe d'exécution, il peut être chargé d'une partie de ce travail d'examen. Par exemple, la Convention-cadre sur les changements climatiques définit comme suit les fonctions de son organe subsidiaire de mise en oeuvre :

- "aider la Conférence des parties à assurer l'application et le suivi de la Convention" (article 10.1);

- examiner les rapports d'exécution des parties afin d'"évaluer l'effet global conjugué des mesures prises par les parties" et d'"aider la Conférence des parties à effectuer les examens prévus" (articles 10.2 a) et 10.2 b));

- "aider la Conférence des parties, selon les besoins, à préparer et exécuter ses décisions" (article 10.2 c)).

Cette Convention-cadre est la seule qui envisage les procédures à appliquer pour résoudre les problèmes posés par sa mise en oeuvre. Le processus de contrôle de l'application est présenté plus loin au paragraphe 63.

Règlement des différends

60. La plupart des conventions-cadres prévoient des méthodes non contraignantes de règlement des différends. La méthode la plus couramment utilisée est le recours à la négociation ou à tout autre moyen jugé acceptable par les parties au différend, mais elle s'avère souvent insuffisante.

61. Le règlement obligatoire des différends, par exemple par la soumission du différend à la Cour internationale de Justice ou le recours à l'arbitrage, n'est appliqué qu'avec le consentement des parties au différend. L'article 14 de la Convention-cadre sur les changements climatiques prévoit que :

> *2. Lorsqu'elle ratifie, accepte ou approuve la Convention ou y adhère, ou à tout moment par la suite, une partie qui n'est pas une organisation régionale d'intégration économique peut déclarer dans un instrument écrit soumis au dépositaire que pour tout ce qui est de tout différend lié à l'interprétation ou à l'application de la Convention, elle reconnaît comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de toute partie acceptant la même obligation :*
>
> > *a) la soumission du différend à la Cour internationale de Justice;*
> >
> > *b) l'arbitrage conformément à la procédure qu'adoptera dès que possible la Conférence des parties dans une annexe consacrée à l'arbitrage.*
>
> *Une partie qui est une organisation régionale d'intégration économique peut faire en matière d'arbitrage une déclaration allant dans le même sens, conformément à la procédure visée à l'alinéa b).*

Les Conventions pour la protection de la couche d'ozone (article 11.3) et sur la diversité biologique (article 27.3) comportent des dispositions analogues. La Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution prévoit pour sa part la notification par écrit d'une déclaration par laquelle une partie manifeste son intention d'accepter comme obligatoire l'application de la procédure d'arbitrage conformément aux dispositions de l'annexe A de la Convention (article 22).

62. Dans les cas où les parties à un différend n'ont pas accepté de moyens obligatoires de règlement et où les autres tentatives de règlement ont échoué, de nombreuses conventions prévoient le recours à la conciliation. Le recours obligatoire à la conciliation est prévu par la Convention pour la protection de la couche d'ozone (article 11), la Convention sur les changements climatiques (article 14) et la Convention sur la diversité biologique (article 27.4 et annexe II, partie 2). Selon cette procédure, le différend est soumis à une commission de conciliation (composée par exemple de deux membres choisis par chacune des parties et d'un président choisi par les membres de la commission) qui examine les faits et soumet des recommandations pour le règlement du différend. Ces recommandations ne lient pas les parties qui sont cependant tenues de les examiner de bonne foi. Le tiers, par exemple le président neutre de la commission, peut aider les parties à surmonter leur différend.

Procédures de contrôle de l'application/de consultation

63. Le contrôle de l'application permet de surveiller et de superviser à l'échelon international les mesures prises par les Etats parties à un traité afin d'en assurer la mise en oeuvre et le respect. Le contrôle de l'application aide non seulement à déterminer si un Etat remplit ses obligations, mais aussi à résoudre les questions posées par des normes susceptibles de faire l'objet de différends. Le but du contrôle de l'application est d'aider les Etats parties à remplir leurs obligations plutôt que de les sanctionner pour des manquements antérieurs. Il permet à la Conférence des parties de s'employer à améliorer l'application des dispositions d'un traité. Les procédures de contrôle de l'application ne se substituent pas aux procédures de règlement des différends, mais les complètent.

64. La plupart des accords internationaux relatifs à l'environnement, dont certaines conventions-cadres sur l'environnement, prévoient une procédure de contrôle de l'application assurée par un mécanisme institutionnel spécial tel le comité d'application mentionné dans la section III ci-dessus. En revanche, aucune convention-cadre ne contient de dispositions détaillées à ce sujet. C'est plutôt dans les protocoles adoptés ultérieurement que sont prévus des mécanismes de contrôle de l'application, par exemple dans le Protocole de Montréal à la Convention pour la protection de la couche d'ozone, le Protocole de 1994 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre sur les changements climatiques. Cette dernière Convention prévoit néanmoins la création d'un mécanisme de ce type. L'article 13 stipule :

> *La Conférence des parties étudiera, à sa première session, la mise en place d'un processus consultatif multilatéral, à la disposition des parties sur leur demande, pour le règlement des questions relatives à l'application de la Convention.*[1]

65. La fonction principale du mécanisme de contrôle de l'application peut être confiée à un organe permanent, telle la Commission d'application du Protocole de Montréal, ou à un groupe d'examen spécial intervenant normalement sur une réclamation d'une partie à l'encontre d'une autre partie ou à la demande du secrétariat de la convention quand il estime qu'une partie ne respecte pas ses obligations.

[1] En conséquence, la première réunion de la Conférence des parties a chargé un groupe spécial d'experts techniques et juridiques d'étudier toutes les questions relatives à la mise en place et à la conception d'un processus consultatif multilatéral.

B. Questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre

Encadré 7 : Mécanismes de mise en oeuvre : résumé des principales questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre

- Quels renseignements recueillir et présenter dans les rapports soumis par les parties à la Convention ?
- Faudra-t-il prévoir un dispositif de surveillance et d'examen au niveau international ?
- Quel dispositif prévoir pour le règlement des différends ?
  - conciliation obligatoire ?
  - soumission facultative ou obligatoire des différends à la Cour internationale de Justice ou à un arbitrage ayant force exécutoire ?
- Faudra-t-il prévoir un processus de contrôle de l'application ou un processus consultatif multilatéral ?

V. PROCESSUS NORMATIFS

A. Description et avantages

Encadré 8 : Processus normatifs

- Protocoles
- Annexes
- Amendements

Protocoles

66. Le mot "protocole" sert généralement à désigner un accord international subsidiaire qui complète un accord international conclu antérieurement ou simultanément. Les protocoles aux conventions-cadres complètent ces dernières par des dispositions et arrangements institutionnels supplémentaires ou plus spécifiques. Ils peuvent avoir un caractère général ou concerner un aspect particulier du problème sur lequel porte la convention-cadre. Normalement, les protocoles ne sont ouverts qu'aux Etats ou entités parties à la convention.

67. Des protocoles peuvent être établis parallèlement à une convention-cadre. La Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques ainsi que la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution sont assorties de protocoles annexes. Les Etats désireux de devenir parties à la deuxième de ces Conventions doivent également devenir parties à au moins l'un de ses protocoles. Dans le cas de la première Convention, les Etats doivent accepter d'être liés par au moins deux de ses protocoles. Des conventions-cadres peuvent également être adoptées sans protocole annexe. L'adoption de conventions-cadres et de protocoles permet aux Etats d'inclure dans la convention de base les dispositions au sujet desquelles tous sont tombés d'accord, d'incorporer dans des protocoles annexes les dispositions au sujet desquelles beaucoup d'entre eux sont d'accord et de prévoir éventuellement des protocoles ultérieurs pour les dispositions qui ne suscitent pas d'accord suffisant dans l'immédiat.

68. Les conventions-cadres définissent les procédures relatives à l'adoption de protocoles. La Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (article 15) et la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques (article 8) prévoient la convocation d'une conférence diplomatique des parties en vue de l'adoption de protocoles. En revanche, les Conventions pour la protection de la couche d'ozone (article 8), sur la diversité biologique (article 28) et sur les changements climatiques (article 17) donnent à la Conférence des parties le pouvoir d'adopter des protocoles. Les Conventions pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, pour la protection de la couche d'ozone et sur la diversité biologique fixent les règles à suivre pour l'introduction d'amendements aux protocoles, ainsi que les conditions à respecter pour leur adoption et leur entrée en vigueur. Ces règles se sont parfois révélées très rigoureuses, par exemple lorsque les parties à un protocole auraient voulu y apporter rapidement des amendements en acceptant un nombre de ratifications moins élevé que le nombre requis par la convention-cadre elle-même.[1] Ceux qui ont présidé à l'élaboration de la Convention-cadre sur les changements climatiques ont évité ce problème en stipulant, à l'article 17.3, que "les règles régissant l'entrée en vigueur de tout protocole sont définies par le protocole lui-même".

69. Le secrétariat des protocoles est normalement le même que celui des conventions. Les protocoles à une convention-cadre donnée peuvent souvent avoir leurs propres conférences des parties. Ces dernières se réunissent généralement parallèlement à la Conférence des parties à la convention. Leurs réunions peuvent en fait être conjointes, sauf que, pour toute question concernant en particulier un protocole donné, seuls peuvent voter les représentants des parties à ce protocole.

Annexes

70. Les annexes servent généralement à énumérer des points techniques en détail ou à donner des listes d'Etats soumis à ou exemptés de certaines obligations. Ainsi, l'annexe 2 de la Convention pour la protection de la couche d'ozone donne la liste des types de renseignements scientifiques, techniques, socio-économiques, commerciaux et juridiques qui devront être échangés. La Convention sur la diversité biologique énonce dans son annexe 2 les procédures d'arbitrage et de conciliation prévues. Les annexes font partie intégrante des conventions auxquelles elles se rapportent.

Amendements

71. La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance stipule, à l'article 12, que les amendements sont adoptés par consensus. Toutefois, la plupart des conventions-cadres prévoient qu'un amendement peut être adopté et entrer en vigueur par un vote à la majorité des deux tiers[2] ou des trois quarts.[3]

---

[1] La Convention pour la protection de la couche d'ozone précise que les amendements aux protocoles doivent être adoptés par un vote à la majorité des deux tiers et acceptés par les deux tiers des parties aux protocoles afin d'entrer en vigueur. Les parties au Protocole de Montréal à la Convention souhaitaient des amendements qui, d'après les règles énoncées dans la Convention, auraient requis 38 ratifications pour entrer en vigueur. Souhaitant que ces amendements entrent rapidement en vigueur, les participants à la Conférence de Londres ont par conséquent spécifié que 20 ratifications seulement seraient suffisantes, alors que cela était techniquement incompatible avec les dispositions de la Convention.

[2] Par exemple, la Convention sur la diversité biologique.

[3] Par exemple, les Conventions sur les changements climatiques, pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, et pour la protection de la couche d'ozone.

B. Questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre

Encadré 9 : Processus normatifs : résumé des principales questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre

- Les éventuels protocoles ou annexes devront-ils être établis parallèlement à la convention-cadre ?
  - Sur quels problèmes pourraient porter ces protocoles ou annexes : enfants et adolescents, publicité, réglementation des produits du tabac, contrebande, etc. ?
  - Faudra-t-il demander aux Etats désireux de devenir parties à la convention-cadre de devenir également parties à un ou plusieurs de ses protocoles annexes ?
- Les conditions à remplir pour la ratification, l'entrée en vigueur et l'amendement des protocoles devront-elles être spécifiées dans le texte de la convention ou dans celui de chaque protocole ?

VI. CLAUSES FINALES

A. Description

Encadré 10 : Clauses finales

- Réserves
- Signature
- Adoption
- Ratification, approbation ou acceptation
- Adhésion
- Entrée en vigueur
- Retrait ou dénonciation
- Relations avec d'autres traités
- Dépositaire
- Textes authentiques

72. Les dispositions finales des traités, conventions-cadres comprises, concernent entre autres les éléments ci-dessous.

- Réserves. Une réserve est une déclaration unilatérale par laquelle un Etat qui signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère revendique la possibilité d'exclure ou de modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat. Certaines conventions-cadres n'autorisent pas la formulation de réserves afin de garantir l'uniformité des obligations incombant à chacune des parties, certaines autorisent la formulation de réserves au sujet de dispositions précises (par exemple celles qui concernent le règlement des différends), et certaines encore autorisent explicitement ou implicitement la formulation de réserves. En l'absence de clauses particulières, une réserve peut être formulée dans la mesure où elle n'est pas incompatible avec l'objet et le but du traité.[1]

[1] Convention de Vienne sur le droit des traités, article 19.

- Signature. La signature désigne les entités (Etats, organisations d'intégration économique régionale) qui peuvent devenir parties au traité, ainsi que le moment et l'endroit où doit avoir lieu la signature.

- Ratification, acceptation ou approbation. Ces termes désignent un acte par lequel un Etat ayant signé une convention exprime son consentement à être lié par elle.

- Adhésion. Un Etat ou tout autre entité habilitée à devenir partie à une convention, mais ne signant pas cette convention, peut signifier son consentement à être lié par le traité au moyen de l'adhésion.

- Entrée en vigueur. Ces dispositions précisent les conditions à remplir pour qu'un traité devienne juridiquement contraignant pour les Etats qui y ont consenti. Normalement, elles spécifient que la convention entrera en vigueur dès qu'un certain nombre de ratifications auront été reçues ou après une période déterminée. La convention-cadre sur les changements climatiques requiert 50 ratifications, alors que la Convention pour la protection de la couche d'ozone n'en requiert que 20. Si le nombre des ratifications demandées est peu élevé, la convention peut entrer en vigueur plus rapidement, mais, s'il est trop bas, la convention risque de ne pas être considérée comme suffisamment convaincante ou efficace.

- Retrait ou dénonciation. Ces clauses définissent les conditions dans lesquelles une partie peut décider de ne plus être liée par un traité. Normalement, elles spécifient la date à partir de laquelle peut être donnée la notification d'un retrait ou d'une dénonciation (par exemple, quelques années après l'entrée en vigueur de la convention) et le délai requis avant que la notification puisse prendre effet. Un traité peut également stipuler qu'il ne peut être dénoncé.

- Relations avec d'autres traités. Si une convention traite d'une question qui fait également l'objet d'autres accords internationaux (les armes classiques, par exemple), elle peut contenir un article définissant ses relations avec ces autres accords.

- Dépositaire. Le dépositaire d'un traité est l'Etat, organisation ou institution, dont le nom doit être spécifié dans le texte, auquel est confiée la garde du traité et de ses instruments annexes. Sauf indication contraire, les fonctions du dépositaire sont celles qui sont énoncées dans l'article 77 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Quand un traité multilatéral est adopté au sein d'une organisation internationale ou lors d'une conférence convoquée sous les auspices de cette organisation, cette dernière, ou le chef de son exécutif, en est généralement le dépositaire.

- Textes authentiques. Les conventions élaborées sous les auspices d'une organisation internationale spécifient normalement que les textes établis dans les langues officielles de l'organisation en question (anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe dans le cas de l'OMS) sont également authentiques. Cela signifie que la préférence ne peut être donnée à aucune version linguistique, par rapport aux autres, pour l'interprétation de la convention.

B. Questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre

Encadré 11 : Dispositions finales : résumé des principales questions à résoudre pour l'élaboration de la convention-cadre

- Des réserves à la convention-cadre devront-elles être autorisées ?
- Seuls les Membres de l'OMS devront-ils être autorisés à devenir parties à la convention-cadre ?
  - Quand et où devra avoir lieu la signature ?
- Combien de ratifications ou d'adhésions faudra-t-il requérir pour l'entrée en vigueur de la convention ?
- Un droit de dénonciation de la convention-cadre devra-t-il être accordé ? Dans quelles conditions ?
- La convention-cadre devra-t-elle comporter une clause faisant référence à ses relations avec d'autres conventions ?
- Quelle organisation devrait être désignée comme dépositaire de la convention-cadre ?
- Les dispositions finales de la convention-cadre devront-elles s'appliquer automatiquement à d'éventuels protocoles ?

ANNEXE

CONVENTIONS CITEES DANS CE DOCUMENT

CONVENTIONS-CADRES

Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, 16 février 1976, *entrée en vigueur* le 12 février 1978. 1102 Recueil des Traités de l'ONU 27.

Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, *entrée en vigueur* le 29 décembre 1993. International Legal Materials, 1992, 31: 818.

Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, 10 octobre 1980. Document de l'ONU A/CONF.95/15, Apps. A-D, 1342 Recueil des Traités de l'ONU 137, *entrée en vigueur* le 2 décembre 1983.

Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, 13 novembre 1979, *entrée en vigueur* le 16 mars 1983. 1302 Recueil des Traités de l'ONU 217.

Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre, 14 juin 1994, document de l'ONU EB.AIR/R.84, International Legal Materials, 1994, 33: 1540.

Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, 22 mars 1985, *entrée en vigueur* le 22 septembre 1988. 1513 Recueil des Traités de l'ONU 293.

Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 16 septembre 1987, *entré en vigueur* le 1er janvier 1989. 1522 Recueil des Traités de l'ONU 3.

Amendements de Londres au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 29 juin 1990, UNEP/OX.L.Pro2/3 (annexe II), *entrés en vigueur* le 10 août 1992.

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 9 mai 1992, *entrée en vigueur* le 21 mars 1994. International Legal Materials, 1992, 31: 849.

Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 10 décembre 1997, document de l'ONU FCCC/CP/1997/L.7/Add.1 (1997), International Legal Materials, 1998, 37: 22.

AUTRES CONVENTIONS

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, 3 mars 1973, *entrée en vigueur* le 1er juillet 1975. 993 Recueil des Traités de l'ONU 243.

Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, A/AC.241/27, 21 septembre 1994, *entrée en vigueur* le 26 décembre 1996. International Legal Materials, 1994, 33: 1328.

Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, 22 mars 1989, *entrée en vigueur* le 24 mai 1992. International Legal Materials, 1989, 28: 657.

= = =