



ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE

**ORGANE INTERGOUVERNEMENTAL DE NEGOCIATION
DE LA CONVENTION-CADRE DE L'OMS
POUR LA LUTTE ANTITABAC**

**A/FCTC/INB6/INF.DOC./2
18 janvier 2003**

Sixième session

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Protocoles futurs

Note du Secrétariat

INTRODUCTION

1. Par sa résolution WHA52.18 (1999), l'Assemblée mondiale de la Santé a établi les bases de la négociation d'une convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac et d'« éventuels protocoles y relatifs ». De fait, la notion de convention-cadre implique que la Convention elle-même fixe les règles et les principes fondamentaux tandis que les protocoles additionnels précisent certaines questions particulières. En ce sens, la négociation d'une convention-cadre n'est jamais en soi un processus complet, mais plutôt l'amorce d'un processus qui inclura la formulation d'un ou plusieurs protocoles. Telle ou telle question spécifique est souvent traitée dans un protocole en raison de sa complexité, qui justifie qu'elle soit envisagée séparément par un groupe de négociation constitué de spécialistes. Il peut s'agir aussi d'une question controversée qui nécessite beaucoup plus de discussions que le reste du texte.

2. La combinaison convention-cadre/protocoles est aussi plus souple : bien qu'elle constitue un tout, elle offre à chaque Etat la possibilité d'adhérer séparément à la Convention et aux Protocoles qui portent sur un domaine l'intéressant plus particulièrement. Cette solution peut donc recueillir un appui politique plus large qu'une convention qui tenterait de traiter de chaque question en détail sans recourir à des protocoles.

3. La question des protocoles a été abordée à toutes les sessions précédentes de l'organe intergouvernemental de négociation. Les domaines suivants ont été répertoriés comme pouvant être utilement traités dans un protocole : publicité, promotion et parrainage ; réglementation des produits du tabac ; commerce illicite ; et responsabilité. Lors de la cinquième session de l'organe intergouvernemental de négociation, la possibilité d'élaborer des protocoles sur le commerce illicite et la publicité transfrontières a été plus particulièrement évoquée.

4. La plupart des délégations ont indiqué qu'elles préféreraient que l'on achève les négociations sur la convention-cadre avant d'engager des négociations sur les protocoles. Ces dernières pourraient être ouvertes :

- 1) soit immédiatement après l'adoption de la convention-cadre, c'est-à-dire dans l'intervalle compris entre l'adoption de la Convention et son entrée en vigueur ; certaines délégations ont estimé que cela permettrait de poursuivre les discussions sur leur lancée ;

2) soit par la Conférence des Parties, après l'entrée en vigueur de la convention-cadre ; certaines délégations ont considéré que cela permettrait d'assurer que seules les Parties à la Convention participent à la négociation du protocole.¹

5. Pour répondre aux préoccupations exprimées au cours de la discussion, le présent document expose des précédents dans lesquels le choix s'est porté sur l'une ou l'autre option pour la négociation et l'adoption de protocoles. Une troisième solution consisterait à faire négocier et adopter un protocole en même temps et par le même organe que la Convention principale. Mais, étant donné que les négociations ont porté exclusivement sur la convention-cadre et arrivent actuellement à leur terme, cette option ne semble pas réaliste et a donc été écartée. C'est du reste la décision qui avait été adoptée par l'organe intergouvernemental de négociation à sa cinquième session.

NEGOCIATION ET ADOPTION DE PROTOCOLES

Négociation dans l'intervalle compris entre l'adoption et l'entrée en vigueur de la Convention ; adoption ultérieure du protocole

6. La négociation du ou des protocoles commence juste avant ou peu après l'adoption de la Convention. Les protocoles sont adoptés après l'adoption de la Convention, mais éventuellement avant son entrée en vigueur. Les négociations sur le protocole ont donc lieu au moins en partie pendant la période comprise entre l'adoption et l'entrée en vigueur de la Convention. Dans ce cas, les services de secrétariat sont assurés par le secrétariat intérimaire de la Convention qui a été désigné pour cette période.

7. Habituellement, les négociations sur le protocole sont menées soit par l'organe qui a négocié la Convention, et dont le mandat est prorogé à cette fin par une conférence diplomatique ou par l'organe intergouvernemental qui adopte la Convention, soit par un nouvel organe établi spécialement à cet effet par la conférence diplomatique ou l'organe intergouvernemental.

8. Si les négociations sur le protocole s'achèvent après l'entrée en vigueur de la Convention, le protocole est généralement adopté par la Conférence des Parties à la Convention. Si elles se terminent avant l'entrée en vigueur de la Convention, une conférence spéciale est alors convoquée pour adopter le protocole. Le mandat pour la convocation d'une telle conférence est généralement défini par l'organe directeur de l'organisation qui exerce les fonctions de secrétariat intérimaire de la Convention. La conférence chargée d'adopter le protocole est convoquée par cette organisation qui assure les services de secrétariat. Une autre solution consiste à faire adopter le protocole par l'organe directeur de l'organisation.

Précédents

9. **Convention du Conseil de l'Europe sur les Droits de l'Homme et la Biomédecine (1996) et Protocoles additionnels.** La Recommandation 1160 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptée en 1991, constituait la base juridique pour la négociation de la Convention et de ses Protocoles. L'Assemblée a recommandé au Comité des Ministres d'« envisager une convention-cadre contenant un texte principal avec des principes généraux et des protocoles additionnels sur des aspects spécifiques ». Le mandat ainsi défini comprenait donc l'élaboration de la Convention et de ses

¹ Voir le procès-verbal provisoire de la septième séance plénière (document A/FCTC/INB5/PL/SR/7).

Protocoles comme différents éléments d'un tout, destinés à se compléter les uns les autres. En 1991, le Comité des Ministres a chargé le Comité directeur pour la Bioéthique d'élaborer la Convention ainsi que des protocoles sur des aspects spécifiques. Sous la direction de ce Comité directeur, différents groupes de travail ont été établis pour négocier la Convention et chacun de ses différents protocoles.

10. Les négociations sur la Convention ont débuté en 1991. La Convention a été adoptée par le Comité des Ministres le 19 novembre 1996. Elle a été ouverte à la signature le 4 avril 1997 et est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1999.

11. Deux protocoles additionnels ont été adoptés à ce jour :

- **Protocole additionnel relatif à la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine.** Les négociations ont débuté en 1991, en même temps que les négociations sur la Convention. A l'issue d'un processus de négociation prolongé, et plusieurs fois ajourné, le Protocole a été adopté par le Comité des Ministres le 8 novembre 2001 et ouvert à la signature le 12 décembre 2002. Il n'est pas encore entré en vigueur. Ce Protocole a donc été négocié en même temps que la Convention mais n'a été adopté qu'après l'adoption et l'entrée en vigueur de celle-ci.
- **Protocole additionnel portant interdiction du clonage d'êtres humains.** Le processus de négociation a débuté en mai 1997. Le Protocole a été ouvert à la signature le 12 janvier 1998 et est entré en vigueur le 1^{er} mars 2001. Ce Protocole a donc été négocié et adopté dans l'intervalle compris entre l'adoption et l'entrée en vigueur de la Convention. Il est entré en vigueur après l'entrée en vigueur de la Convention.

12. Trois Protocoles additionnels sont actuellement négociés par des groupes de travail pertinents (l'année au cours de laquelle ces négociations ont commencé figure entre parenthèses) : Protocole additionnel sur la recherche biomédicale (1992) ; Protocole additionnel sur la protection du fœtus humain (1995) ; Protocole additionnel sur la génétique humaine (1998). Les négociations sur les deux premiers de ces protocoles ont débuté avant l'adoption de la Convention, c'est-à-dire qu'ils ont été en partie négociés parallèlement à la Convention, et seront adoptés après son adoption et son entrée en vigueur. Les négociations sur le troisième protocole ont commencé après l'adoption mais avant l'entrée en vigueur de la Convention.

13. Comme le montre ce précédent, il est possible de choisir entre différentes séquences pour la négociation et l'adoption de différents protocoles additionnels à une même convention, en fonction du moment où l'on estime approprié, pendant le processus de négociation de la Convention ou après son adoption, d'élaborer un protocole sur un sujet donné.

14. **Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985) et Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987).** La Convention de Vienne a été adoptée le 22 mars 1985 et est entrée en vigueur le 22 septembre 1988. Le Protocole de Montréal a été adopté le 16 septembre 1987 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Le Protocole a donc été adopté avant l'entrée en vigueur de la Convention, c'est-à-dire pendant la période comprise entre son adoption et son entrée en vigueur. La négociation a également eu lieu pour l'essentiel pendant cette période intérimaire.

15. La décision 12/14 du Conseil d'administration du PNUE (1984) a fourni la base juridique d'une part, pour la négociation de la Convention et, d'autre part, la négociation d'un protocole concernant les chlorofluorocarbones, qui pourrait être engagée avant l'adoption de la Convention. Conformément à

cette décision, les négociations sur le protocole ont été lancées par le groupe de travail qui avait négocié la Convention. Dans sa résolution 2, la Conférence diplomatique qui avait adopté la Convention de Vienne a invité le Directeur exécutif du PNUE à établir un groupe de travail pour poursuivre les travaux sur le protocole. Elle a aussi autorisé le Directeur exécutif à convoquer une conférence diplomatique pour adopter ce protocole. Le secrétariat intérimaire de la Convention a assuré les services de secrétariat pour la négociation du protocole. Après son établissement par la première Conférence des Parties à la Convention en 1989, le secrétariat permanent de la Convention a également assuré les services de secrétariat pour le Protocole de Montréal.

Négociation après l'entrée en vigueur de la Convention

16. Les négociations sur le protocole ne sont pas engagées avant l'entrée en vigueur de la Convention principale. Le mandat pour la négociation d'un ou plusieurs protocoles est défini par la Conférence des Parties à la Convention, qui établit aussi un groupe de travail pour négocier les protocoles. Les protocoles sont adoptés par la suite par la Conférence des Parties, Conférence à laquelle les Etats non Parties à la Convention sont représentés en qualité d'observateurs. A l'ouverture des négociations sur le protocole, l'infrastructure institutionnelle et financière permanente de la Convention est généralement déjà en place. C'est donc le secrétariat permanent de la Convention qui assure les services de secrétariat pour la négociation du protocole.

Précédents

17. **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) et Protocole de Kyoto (1997).** La Convention a été adoptée à New York le 9 mai 1992 et est entrée en vigueur le 21 mars 1994. La Première Conférence des Parties, qui s'est réunie en mars-avril 1995, a adopté ce qui est convenu d'appeler le « Mandat de Berlin », qui a fourni la base juridique pour l'adoption d'un « protocole ou autre instrument juridique » visant à renforcer les engagements des Parties à la Convention. A cette fin, la Conférence des Parties a établi un groupe de travail ad hoc à composition non limitée sur le Mandat de Berlin, qui a négocié le protocole au cours de huit sessions tenues entre 1995 et 1997. Le Protocole a été adopté le 11 décembre 1997 par la Troisième Conférence des Parties tenue à Kyoto au Japon.

18. Le secrétariat permanent de la Convention a été désigné par la Première Conférence des Parties, pour devenir opérationnel le 1^{er} janvier 1996. L'arrangement intérimaire a été maintenu jusqu'en 1995. Les services de secrétariat pour le groupe de travail ad hoc sur le Mandat de Berlin ont donc été initialement assurés par le secrétariat intérimaire et, seulement par la suite, par le secrétariat permanent.

19. **Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (1992) et Protocole de Carthagène sur la sécurité biologique (2000).** La Convention a été adoptée à Rio de Janeiro, Brésil, le 5 juin 1992 et est entrée en vigueur le 29 décembre 1993. La Deuxième Réunion ordinaire de la Conférence des Parties (Jakarta, novembre 1995) a décidé de négocier un protocole sur la sécurité biologique et a établi à cet effet un groupe de travail ad hoc à composition non limitée sous l'égide de la Conférence des Parties. Le Protocole de Carthagène sur la sécurité biologique a été adopté par la Première Réunion extraordinaire de la Conférence des Parties le 29 janvier 2000. A cette époque, les arrangements institutionnels permanents de la Convention étaient déjà en place depuis un certain nombre d'années. En conséquence, les services de secrétariat pour la négociation du protocole ont été assurés par le secrétariat permanent.

CONCLUSION

20. Comme le montre ce tour d'horizon, il existe des précédents pour chacune des options présentées dans l'introduction ; chacune d'elles pourrait donc être choisie par l'organe de négociation.

21. La première option offre un large éventail de possibilités en ce qui concerne la date d'ouverture de la négociation et l'adoption des protocoles. Elle se justifie plutôt dans une situation où il existe à la base une volonté d'élaborer des protocoles, mais où il peut être préférable d'étager les négociations sur différents sujets. Cette solution permet de maintenir l'élan donné par les négociations sur la convention-cadre tout en laissant la souplesse nécessaire en ce qui concerne le calendrier de négociation des protocoles. Si cette option est choisie, l'Assemblée de la Santé, lorsqu'elle adoptera la convention-cadre, devra ou bien prolonger le mandat de l'organe de négociation pour s'occuper de la négociation d'un ou plusieurs protocoles, ou bien établir un nouveau groupe de travail à composition non limitée à cet effet. L'Assemblée de la Santé devra aussi désigner l'organe ou la conférence chargé d'adopter le protocole ; elle pourra bien entendu exercer cette fonction elle-même. Pour donner effet aux dispositions du projet de texte de la Convention et conformément à la pratique générale, il est prévu que l'Assemblée de la Santé devra en tout état de cause désigner un secrétariat intérimaire. Si l'on choisit l'option précitée pour la négociation des protocoles, l'une des tâches de ce secrétariat intérimaire sera d'assurer des services de secrétariat pour la négociation d'un ou plusieurs protocoles.

22. La deuxième option est généralement celle qui est choisie lorsque la volonté d'élaborer un protocole n'apparaît qu'après l'entrée en vigueur d'un traité. Dans ce cas, toutefois, il risque de s'écouler un certain délai entre la négociation de la Convention et celle des protocoles, ce qui peut entraîner un fléchissement de l'élan politique et de la volonté de développer un régime juridique international. Dans cette hypothèse, les groupes de travail chargés de négocier les protocoles seront établis dans le cadre de la Convention et ne seront donc ouverts qu'aux seules Parties à celle-ci. Strictement parlant, seules les Parties pourront donc participer aux négociations. Toutefois, les non-Parties peuvent généralement participer en qualité d'observateurs et, dans la pratique, il y a souvent peu de différences entre ces deux catégories d'Etats pour ce qui est de la participation aux discussions. Lorsque le groupe de travail aura achevé ses travaux, le protocole sera adopté par la Conférence des Parties à la convention-cadre, Conférence à laquelle les non-Parties pourront également participer en qualité d'observateurs.

23. A l'heure actuelle, il n'est pas possible de prévoir le nombre de protocoles additionnels à la convention-cadre qui seront susceptibles d'être négociés. Certaines questions qui pourraient être traitées dans un protocole ont déjà été recensées, tandis que d'autres pourraient se faire jour par la suite. Comme le montrent les précédents, toute combinaison des deux options précitées est envisageable pour une même convention-cadre. Il serait possible, par exemple, d'engager des négociations sur des protocoles pendant la période intérimaire dans les domaines pour lesquels la nécessité d'un protocole a déjà été clairement établie. Sur d'autres questions, pour lesquelles l'utilité d'un protocole ne deviendrait évidente qu'à un stade ultérieur, il pourrait être approprié de n'engager les négociations qu'après l'entrée en vigueur de la convention-cadre.

= = =