



Ce document se réfère au point 5.1 de l'ordre du jour provisoire.

Sixième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac,
du 13 au 18 octobre 2014, Moscou, Russie

Document d'information de la FCA
Notification et examen de la mise en œuvre

Principales recommandations

- En vue de renforcer la mise en œuvre de la Convention, la COP-6 devrait instituer un comité d'examen de la mise en œuvre et en financer le fonctionnement.
- Elle devrait également adopter un mandat clair pour ledit comité ainsi que des principes directeurs pour ses travaux.
- Pour finaliser le cadre de référence du comité, ses méthodes de travail spécifiques devraient être examinées de manière approfondie et adoptées par la COP.
- Les tâches initiales du comité pourraient consister à évaluer plusieurs méthodes de travail ou revoir les dispositifs de notification de la CCLAT.

Présentation des dispositifs de notification de la CCLAT

Aux termes de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, les Parties sont tenues de soumettre des rapports périodiques sur la mise en œuvre de la Convention¹. Les dispositifs de notification de la CCLAT visent principalement à collecter les informations nécessaires afin de permettre à la Conférence des Parties (COP) de surveiller la mise en œuvre de la Convention.

Des progrès satisfaisants ont été accomplis ces dernières années pour assurer la conformité entre l'instrument de notification de la CCLAT et les directives pour l'application de la Convention, en mettant en cohérence le cycle de notification des Parties, et en améliorant considérablement la base de données de notification en ligne. Malheureusement, le potentiel de collecte des données relatives à l'application de la CCLAT reste sous-exploité.

Tous les deux ans, les Parties collectent et compilent une quantité importante de données sur leurs politiques antitabac et la consommation de tabac, et les soumettent au Secrétariat de la Convention. À ce jour, l'instrument de notification se compose d'un questionnaire obligatoire comportant plus de 350 questions auquel s'ajoutent des questions supplémentaires facultatives, encore plus nombreuses. Cependant, si les Parties mobilisent du temps et des efforts considérables pour recueillir les données, elles ne reçoivent pas de retour d'information sur leurs progrès de mise en œuvre ou encore sur la conformité de leurs mesures avec le traité². Les données ne font l'objet d'aucune évaluation, alors qu'elle pourrait aider, par exemple, à identifier les domaines pour lesquels les Parties pourraient avoir besoin d'outils supplémentaires ou d'une assistance ciblée. Elles ne sont exploitées que pour la préparation du Rapport sur les progrès mondiaux.

¹Article 21 de la CCLAT.

² Comme indiqué au paragraphe 11 du rapport FCTC/COP/6/17, un retour d'information n'est fourni aux Parties que lorsque des informations manquent ou nécessitent des clarifications.

À l'occasion de la sixième session de la Conférence des Parties, il est temps d'instituer un comité d'examen de la mise en œuvre de la CCLAT. Il serait chargé d'évaluer cette mise en œuvre de manière systématique, avec pour objectif de la faciliter et de l'accélérer.

L'expérience d'autres Conventions internationales

En vue d'améliorer l'utilité de leurs processus de notification, des mécanismes, procédures ou comités visant à faciliter l'examen des rapports individuels des Parties ont été instaurés pour bon nombre de traités internationaux (traités des droits de l'homme, sur l'environnement...). Ce type d'examen vise à mieux comprendre les difficultés liées à la mise en œuvre et à fournir des orientations adaptées sur les moyens permettant d'améliorer/accélérer la mise en œuvre du traité concerné. L'expérience des traités internationaux dans ce domaine est bien documentée et s'est avérée particulièrement utile dans le cas de traités relatifs à l'environnement³. Un tour d'horizon de la pratique internationale a été présenté à la COP lors de sa cinquième session⁴. La FCA a également produit des documents sur cette question⁵.

Si les mécanismes d'examen de la mise en œuvre varient d'un traité à l'autre, ils partagent les mêmes caractéristiques principales. Leur travail, guidé par les organes directeurs de ces traités, comme la COP, est mené durant la période intersession. Ces mécanismes ont généralement été instaurés plusieurs années après l'adoption d'un traité et leur fonctionnement est supervisé par une instance géographiquement représentative.

Le mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la CCLAT

Sans négliger les exemples d'autres Conventions, il ne faut pas oublier que la CCLAT de l'OMS est le seul traité de santé publique au monde, et qu'à ce titre, elle devrait être dotée d'un instrument d'examen de la mise en œuvre qui lui soit propre.

La FCA recommande à la COP d'instaurer un « mécanisme d'examen de la mise en œuvre » de préférence à un « mécanisme visant à faciliter l'examen des rapports des Parties ». Ce mécanisme (un comité) devrait avoir pour objectif d'encourager la mise en œuvre, plutôt que de passer sommairement en revue les rapports des Parties.

Pour mettre en place un comité d'examen de la mise en œuvre efficace, la COP devrait étudier attentivement son mandat et les principes directeurs de ses travaux. Le Rapport FCTC/COP/6/17 constitue une bonne base de discussion. La COP-6 devrait envisager d'adopter un mandat en cinq points pour le comité (quatre points sont proposés au paragraphe 20 du rapport FCTC/COP/6/17 ; le point supplémentaire suggéré par la FCA est indiqué en *italique*) :

- examiner les rapports de mise en œuvre soumis par les Parties, sur la base d'un examen technique initial qu'aura réalisé le Secrétariat de la Convention ;
- informer les Parties qui ont présenté un rapport de tout problème identifié concernant une mise en œuvre insuffisante ou une non-conformité, et encourager l'utilisation des ressources pertinentes et des mécanismes d'assistance disponibles à l'international ;
- *faciliter l'échange d'informations, l'assistance et l'apprentissage sur les moyens efficaces de mettre en œuvre les dispositions de la Convention ;*

³Goeteyn, N. & Maes F. 2011. Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance? Chinese Journal of International Law pp 791-826.

⁴ Rapport FCTC/COP/5/14 soumis à la COP-5

⁵Pour plus de précisions, veuillez vous reporter au document d'information de la FCA pour la COP2 accessible à l'adresse suivante : <http://www.fctc.org/images/stories/2007/fca-2007-cop-sir-cop2-briefing-fr.pdf>

- fournir des données en vue de l'élaboration du rapport mondial sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Convention, lequel est rédigé par le Secrétariat de la Convention, qui le soumet à la Conférence des Parties pour examen ;
- rendre compte à la Conférence des Parties de ses travaux, notamment des difficultés rencontrées et des recommandations formulées, le cas échéant, concernant la mise en œuvre de la Convention.

Le rapport indique également qu'un comité d'experts intergouvernemental serait une instance appropriée pour mener ces travaux avec le soutien du Secrétariat de la Convention et sous l'autorité de la Conférence des Parties (paragraphe 16). La FCA appuie cette recommandation. Nous encourageons également la COP-6 à convenir des principes directeurs des travaux du comité. Du point de vue de la FCA, les travaux d'un mécanisme d'examen de la mise en œuvre devraient être guidés par les principes suivants : transparence, intégrité, promptitude, rapport coût-efficacité, collaboration et dialogue constructif.

La méthode de travail du mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la CCLAT

Lorsque la COP aura convenu des principes directeurs et du mandat du comité d'examen de la mise en œuvre, elle devrait également se pencher sur sa méthode de travail. Elle devrait en particulier fournir des orientations définissant quand et comment les rapports des Parties seront examinés, quels types de recommandations devront être formulées par le comité et si ces recommandations seront communiquées à chaque Parties, ainsi qu'à la COP.

L'examen des rapports des Parties

Différentes méthodes d'examen des rapports sont envisageables :

- Le comité pourrait étudier uniquement les rapports des Parties qui en demandent l'examen.
- Le comité pourrait examiner les rapports des Parties uniquement lorsque des problèmes de non-conformité sont soulevés par le Secrétariat.
- La COP pourrait, à chaque session, demander au comité d'examiner la mise en œuvre d'un nombre limité d'articles de la CCLAT par toutes les Parties.

D'autres Conventions ont adopté un cadre de référence détaillant la méthode de travail de leur mécanisme d'examen de la mise en œuvre. Dans le cas de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination, des communications peuvent être présentées au Comité chargé de l'administration du mécanisme afin de favoriser l'exécution et le respect des obligations par :

- a) toute partie qui conclut que, malgré tous ses efforts, elle est ou sera incapable d'exécuter ou de respecter pleinement les obligations énoncées par la Convention ;
- b) toute Partie qui est préoccupée ou affectée par un manquement au respect et/ou une non-application des obligations énoncées dans la Convention par une autre Partie avec laquelle elle a directement affaire au titre de la Convention ;
- c) Le Secrétariat, s'il est averti des difficultés que pourrait rencontrer une Partie pour se conformer aux obligations relatives à la transmission de rapports, à condition que la question n'ait pas été réglée dans un délai de trois mois par la voie de consultations avec la Partie concernée.

Le Comité, sur instruction de la Conférence des Parties, peut aussi examiner des questions générales ayant trait à l'exécution et au respect d'obligations spécifiques énoncées dans la Convention de Bâle⁶.

⁶L'intégralité du cadre de référence du Mécanisme visant à favoriser l'exécution et le respect des obligations de la Convention de Bâle peut être consultée à l'adresse suivante :

Le Comité chargé du respect des obligations énoncées par le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biologiques ne peut recevoir de rapports concernant le respect des obligations que de la part de :

- a) toute Partie à l'égard d'elle-même ; et
- b) toute Partie qui est affectée ou susceptible de l'être par une autre Partie⁷.

D'après la proposition de mandat formulée dans le rapport, le comité de la CCLAT devrait « examiner les rapports de mise en œuvre soumis par les Parties, sur la base d'un examen technique initial qu'aura réalisé le Secrétariat de la Convention » (paragraphe 20). Il n'est pas précisé si le comité se verra confier l'examen de l'intégralité des rapports de toutes les Parties, d'extraits des rapports ou uniquement des rapports de certaines Parties sélectionnées. La nature et la portée de l'examen technique confié au Secrétariat de la Convention ne sont pas non plus clairement définies. De notre point de vue, deux approches complémentaires au moins pourraient être envisagées pour l'examen des rapports des Parties. Les rapports pourraient être examinés article par article, en commençant par les articles assortis d'un échéancier (articles 8 et 11) ou pour lesquels des directives ont été élaborées. Une autre approche pourrait consister à évaluer les rapports de mise en œuvre d'un échantillon de Parties qui soit représentatif des différences de situation géographiques, de niveaux socio-économiques et de tendances relatives à la prévalence du tabagisme (en baisse/en augmentation/stable). Différentes méthodes de travail peuvent apporter des perspectives et des éclairages différents pour formuler des recommandations d'amélioration appropriées.

La formulation de recommandations

Le cadre de référence des mécanismes d'examen de la mise en œuvre d'autres Convention spécifie également le type d'assistance et de recommandations fournies aux Parties une fois l'examen réalisé. Il peut s'agir par exemple de :

- a) fournir des conseils, des recommandations non contraignantes et des renseignements concernant l'établissement et/ou le renforcement des législations nationales ;
- b) faciliter une assistance, y compris pour l'accès à une aide technique et financière, notamment en matière de transfert de technologie et de création de capacités ;
- c) élaborer des plans d'action librement consentis pour le respect des obligations, incluant des valeurs repères, des objectifs et des indicateurs à utiliser dans le plan, ainsi qu'un calendrier indicatif d'exécution du plan.

La proposition de mandat du Comité en charge du mécanisme de la CCLAT indique que le Comité sera amené à « informer les Parties, qui ont présenté un rapport, de tout problème identifié concernant une mise en œuvre insuffisante ou relative à une non-conformité, et encourager l'utilisation des ressources pertinentes et des mécanismes d'assistance disponibles à l'international » (paragraphe 20). Le cadre de référence devrait préciser si les Parties recevront également des indications spécifiques sur les mesures à prendre pour satisfaire aux exigences de la Convention. Les différentes options à la disposition du comité pour fournir un retour d'information aux Parties qui leur soit le plus utile possible devraient faire l'objet d'une discussion lors de la COP.

<http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-ICC-BROCH-CelebratingDecade.French.pdf>

Les méthodes de travail du Comité chargé du respect des obligations sont décrites à l'adresse suivante : http://bch.cbd.int/protocol/cpb_art34_cc.shtml.

Les tâches initiales pouvant être confiées au Comité d'examen de la mise en œuvre de la CCLAT

L'objectif premier du comité devrait être d'encourager la mise en œuvre de la Convention. Sa tâche initiale pourrait donc consister à évaluer la pertinence de différentes méthodes de travail et à les tester. Par ailleurs, le Comité pourrait examiner les dispositifs de notification de la CCLAT et d'en proposer des améliorations. Il pourrait d'une part formuler des suggestions pour simplifier et clarifier certains éléments du questionnaire de l'instrument de notification, et d'autre part standardiser la méthodologie de surveillance de la mise en œuvre de la CCLAT sur le long terme dans les différents pays et pour les différentes dispositions. Il pourrait aussi étudier les possibilités d'améliorations spécifiques de l'assistance fournie aux Parties pour compléter le questionnaire.

Conclusions

Les rapports de mise en œuvre des Parties contiennent des informations très utiles sur les progrès réalisés en matière de lutte antitabac au cours des années passées. Mais seule une petite fraction de ces données est actuellement utilisée pour éclairer les discussions de la COP. Il est grand temps d'instaurer un mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la CCLAT visant à accroître l'utilité des rapports des Parties et qui permettra ainsi de faciliter et d'accélérer la mise en œuvre de la Convention.

Lors de la COP-6, les Parties devraient convenir d'un mandat clair pour le comité d'examen de la mise en œuvre et définir des principes directeurs pour ses travaux. Pour finaliser le cadre de référence du comité, ses méthodes de travail spécifiques devraient être examinées et adoptées par la COP. Une fois le comité instauré, des ressources financières appropriées devraient être allouées à ses travaux. La première mission du comité d'examen de la mise en œuvre pourrait consister à suggérer des améliorations visant à simplifier et rationaliser les dispositifs de notification ou à évaluer de manière plus approfondie les méthodes de travail appropriées.