



GLOBAL HEALTH CENTRE | DOCUMENT DE TRAVAIL | 2025

DE LA NÉGOCIATION À LA MISE EN ŒUVRE : ÉLABORER UNE GOUVERNANCE EFFICACE POUR L'ACCORD DE L'OMS SUR LES PANDÉMIES

Entretiens avec Juliette Voinov Kohler, Malgosia Fitzmaurice et
Fuad Zarbiyev

GENEVA
GRADUATE
INSTITUTE

GLOBAL
HEALTH
CENTRE

DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉPARÉ POUR L'ATELIER :

« De la négociation à la mise en œuvre : élaborer une gouvernance efficace pour l'Accord de l'OMS sur les pandémies, » 29 octobre 2024, Institut de hautes études internationales et du développement.

Organisateur : Global Health Centre, Institut de hautes études internationales et du développement.

Co-organisateurs de l'atelier : la Mission permanente de l'Australie auprès de l'Office des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève, et la Mission permanente des Philippines auprès de l'Office des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève.

Remerciements : nous remercions Gian Luca Burci, Daniela Morich et Ava Greenup pour leurs contributions et les commentaires qu'ils ont apportés à la première version de ce document, et Ava Greenup pour sa mise en page.

Avertissement : Les opinions exprimées dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des entités affiliées, des participants ou co-organisateurs.

CONTACT

Global Health Centre

Maison de la paix

Chemin Eugène-Rigot 2A

Case Postale 1672

CH-1211 Genève 1

graduateinstitute.ch/globalhealth



globalhealth@graduateinstitute.ch



[@GVAGrad_GHC](https://twitter.com/GVAGrad_GHC)



[@gvagradsocial](https://bsky.app/profile/gvagradsocial)



[Global Health Centre](https://www.linkedin.com/company/global-health-centre/)



[@globalhealthcentre](https://www.youtube.com/channel/UC8vYUWUWUWUWUWUWUWUWUWU)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
SÉANCE 1 : L'ARCHITECTURE JURIDIQUE DES RÉGIMES CONVENTIONNELS COMPLEXES : LES CONVENTIONS DE BÂLE, DE ROTTERDAM ET DE STOCKHOLM	5
SÉANCE 2 : LE PROCESSUS PRÉPARATOIRE	9
SÉANCE 3 : LE DROIT ET LA PRATIQUE DES TRANSACTIONS INCOMPLÈTES, COMPRENDRE LE RÔLE DE LA COP	14
CONCLUSION	16

DE LA NÉGOCIATION À LA MISE EN ŒUVRE : ÉLABORER UNE GOUVERNANCE EFFICACE POUR L'ACCORD DE L'OMS SUR LES PANDÉMIES

INTRODUCTION

Cette publication a été élaborée dans le cadre de la préparation de l'atelier du 29 octobre 2024, « *De la négociation à la mise en œuvre : élaborer une gouvernance efficace pour l'Accord de l'OMS sur les pandémies* », organisé par le Global Health Centre (GHC), en partenariat avec la Mission permanente de l'Australie auprès de l'Office des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève, et la Mission permanente des Philippines auprès de l'Office des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève.

L'atelier visait à explorer les étapes clés du processus d'élaboration des traités, y compris la phase critique du passage de la négociation à la mise en œuvre effective. Pour enrichir la discussion et préparer l'événement, les membres du personnel du GHC ont réalisé des entretiens avec les experts invités à l'atelier. Leurs réponses ont été consignées par écrit et sont incluses dans le présent document.

SÉANCE 1 : L'ARCHITECTURE JURIDIQUE DES RÉGIMES CONVENTIONNELS COMPLEXES : LES CONVENTIONS DE BÂLE, DE ROTTERDAM ET DE STOCKHOLM

Entretien avec Juliette Voinov Kohler, conseillère juridique principale au Secrétariat des Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm

1. Pourriez-vous décrire l'architecture juridique des conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm ? Quels sont les instruments auxiliaires pour compléter le cadre des conventions ? Par exemple : annexes, protocoles, lignes directrices, etc.

La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989), la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux faisant l'objet d'un commerce international (1998) et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (2001) sont trois accords multilatéraux sur l'environnement (AME) visant à protéger la santé humaine et l'environnement des effets négatifs des produits chimiques et des déchets dangereux. Les conventions ont une participation presque universelle : 191 parties à la Convention de Bâle, 166 parties à la Convention de Rotterdam et 186 parties à la Convention de Stockholm. L'architecture juridique de chaque convention est similaire : un préambule, des dispositions substantielles, des dispositions de gouvernance, des clauses finales et des annexes.

Les dispositions substantielles des conventions sont adaptées à l'objectif de chaque convention : certaines de ces dispositions sont communes aux trois conventions, telles que l'obligation pour les parties de transmettre des informations, tandis que les dispositions établissant des obligations environnementales varient d'une convention à l'autre.

Les dispositions relatives à la gouvernance des conventions présentent également des caractéristiques similaires ; un organe directeur universel réunit toutes les parties aux conventions et est habilité, entre autres, à créer des organes subsidiaires, à adopter des amendements et à adopter de nouvelles annexes ou à modifier les annexes existantes. Les trois conventions disposent d'organes subsidiaires permanents et ad hoc. Dans le cadre de la Convention de Rotterdam, par exemple, les organes subsidiaires permanents comprennent le Comité d'étude des produits chimiques (CRC) et le Comité de contrôle du respect des dispositions. Dans le cadre de la Convention de Bâle, les organes subsidiaires ad hoc comprennent divers petits groupes de travail interséances, groupes de travail d'experts et partenariats multipartites travaillant sur des questions spécifiques. Chaque convention étant juridiquement autonome, seules les parties à la convention concernée ont le pouvoir de décision sur les questions relevant du champ d'application de la convention.

Les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm sont des instruments dynamiques, qui sont constamment développés. Les développements dans le champ d'application des conventions sont approuvés par l'adoption de décisions par la Conférence des Parties (COP), par exemple, par l'élaboration et l'adoption d'orientations politiques ou juridiques ou de lignes directrices techniques clarifiant les dispositions ou soutenant leur mise en œuvre. Le développement ultérieur des conventions s'effectue par l'adoption d'amendements, de protocoles, d'amendements aux annexes existantes ou l'adoption de nouvelles annexes.

2. Pouvez-vous nous expliquer comment elles fonctionnent ensemble ?

En raison des liens entre les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm et afin de faciliter leur mise en œuvre, les COP ont adopté, au fil des ans, une série de décisions visant à renforcer la coopération et la coordination entre les conventions. Ainsi, un cadre pour le processus dit de synergies a été établi.

Le fait que les trois Secrétariats administrés par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) fassent l'objet d'une gestion conjointe constitue un élément important des synergies. Les réunions des COP se déroulent en même temps sur une période de deux semaines : les trois réunions sont ouvertes et clôturées simultanément et, au cours de ces deux semaines, les sessions sont soit spécifiques à une convention (pour aborder des questions propres à chaque convention), soit conjointes (pour couvrir des questions intéressant deux conventions ou plus). Cela permet à chaque convention de progresser selon les souhaits de ses parties et de promouvoir la cohérence des politiques pour les questions pertinentes pour une autre convention (adoption de décisions substantiellement similaires ou action immédiate dans le cadre d'une convention pour tenir compte d'un développement pertinent dans le cadre d'une autre convention). Les organes scientifiques et les comités de conformité se réunissent également régulièrement à la suite de la convocation éventuelle de séances conjointes.

Au-delà de ces aspects de gouvernance, la mise en œuvre des conventions bénéficie du processus de synergies à travers les activités d'assistance technique du Secrétariat. Par exemple, le soutien à l'élaboration d'une législation visant à mettre en œuvre la Convention de Stockholm couvrira également certains aspects de la Convention de Bâle, en veillant à ce que les déchets de polluants organiques persistants soient gérés conformément à ses exigences.

3. Comment l'architecture juridique des Conventions de Bâle, de Rotterdam et/ou de Stockholm a-t-elle évolué pour répondre aux problèmes émergents ?

Comme mentionné ci-dessus, les trois conventions sont dynamiques. Dans le cadre de ces trois conventions, les produits chimiques/déchets entrant dans le champ d'application des conventions sont énumérés dans des annexes, et des dispositions et procédures sont en place pour ajouter de nouveaux produits chimiques/déchets. Une mesure prise par une partie est essentielle pour déclencher ce processus : une proposition d'amendement de l'annexe I, II ou VIII dans le cadre de la Convention de Bâle, une mesure de réglementation finale dans le cadre de la Convention de Rotterdam pouvant amener le CRC à recommander à la COP d'inscrire une substance chimique à l'annexe III de la convention, ou une proposition d'inscription d'une substance chimique aux annexes A, B et/ou C de la Convention de Stockholm pouvant amener le comité sur les polluants organiques persistants à recommander à la COP d'inscrire la substance chimique sur la liste. À chacune de leurs réunions, les COP des Conventions de Rotterdam et de Stockholm envisagent d'inscrire de nouveaux produits chimiques, sur recommandation de leur comité scientifique respectif. Dans le cadre de la Convention de Bâle, les constituants et les flux de déchets énumérés dans les annexes étaient larges dès le départ, mais la COP a récemment élargi le champ d'application de la convention en ce qui concerne les questions émergentes des déchets plastiques (2019) et des déchets électroniques (2022).

Le contenu des annexes aux conventions est encadré par les dispositions substantielles énoncées dans les conventions. Par conséquent, pour chaque annexe, y compris les annexes énumérant les produits chimiques ou les déchets entrant dans le champ d'application de la convention, il existe une disposition substantielle correspondante dans la convention. Toute annexe supplémentaire se limite aux questions procédurales, scientifiques, techniques ou administratives. Dans le cas où une nouvelle annexe est associée à de nouveaux droits et obligations en vertu de la convention, des amendements correspondants aux dispositions de fond seront nécessaires.

Les conventions contiennent des dispositions traditionnelles relatives à l'adoption et à l'entrée en vigueur des amendements au texte de la convention et à ses annexes, à savoir : le consensus avec la possibilité de voter en dernier recours (2/3) pour qu'une proposition d'amendement soit adoptée, la nécessité pour un certain nombre de parties (trois quarts) d'exprimer leur consentement à être liées par les amendements à la convention avant qu'elle n'entre en vigueur et, en ce qui concerne les amendements aux annexes ou les nouvelles annexes, la possibilité pour chaque partie de faire une déclaration de non-acceptation dans le délai spécifié (6 mois en vertu de la Convention de Bâle, un an en vertu des Conventions de Rotterdam et de Stockholm). Les différentes approches concernant l'entrée en vigueur des amendements à la convention (approche « opt-in ») et des amendements aux annexes à la convention (approche « opt-out ») s'expliquent par le contenu du texte de la convention (intègre les droits et obligations) par opposition à ses annexes (principalement de nature technique et procédurale).

En plus de ces dispositions d'amendement traditionnelles, les Conventions de Rotterdam et de Stockholm contiennent des dispositions spéciales. En vertu de la Convention de Rotterdam, tout amendement à l'annexe III visant à inscrire un nouveau produit chimique doit être adopté par consensus, et cette décision est juridiquement contraignante pour toutes les parties. En vertu de la Convention de Stockholm, les parties peuvent, dans leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer que, à son égard, tout amendement à l'annexe A, B ou C n'entrera en vigueur qu'après le dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion à cet égard.

D'autres développements notables dans le cadre des conventions ont été l'adoption de procédures et de mécanismes de conformité, d'abord dans le cadre de la convention de Bâle en 2002 (bien que le texte de la convention ne l'ait pas prévu), puis dans le cadre de la Convention de Rotterdam en 2019 (par l'adoption, par vote, d'une nouvelle annexe), et enfin dans le cadre de la Convention de Stockholm en 2023, après plus de quinze ans de négociations.

Les conventions n'ont jusqu'à présent fait l'objet que d'un seul amendement : l'amendement d'interdiction à la Convention de Bâle. Adopté en 1995, il est entré en vigueur en 2019.

Il n'existe qu'un seul protocole dans le cadre des trois conventions, le protocole de la Convention de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages résultant des mouvements transfrontières et de l'élimination des déchets dangereux et autres déchets. Le développement du protocole est mentionné à l'article 12 de la convention, et il a été adopté en 1999 après six ans de négociations. Cependant, à ce jour, seuls 12 des 20 consentements minimaux requis pour être juridiquement contraignants ont été exprimés ; par conséquent, le protocole n'est pas en vigueur.

4. Quels amendements futurs ou innovations en matière de gouvernance pourraient améliorer leur efficacité ? Certains d'entre eux sont-ils en cours de négociation en ce moment ?

Outre les propositions visant à modifier les annexes des trois conventions qui seront examinées par la COP en 2025 (révisions de l'annexe IV de la Convention de Bâle énumérant les opérations d'élimination, 4 nouveaux produits chimiques et 6 produits chimiques revenant dans le cadre de la Convention de Rotterdam, et 3 nouveaux produits chimiques dans le cadre de la Convention de Stockholm), il existe actuellement une proposition visant à modifier l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de Bâle en vue de fixer un délai dans lequel une partie doit répondre à une proposition de mouvements transfrontières de déchets, et une proposition visant à modifier l'article 16 de la Convention de Rotterdam en vue d'établir un mécanisme financier.

L'évaluation de l'efficacité de la Convention de Stockholm est un mécanisme intégré, nécessitant une évaluation complète tous les six ans. La dernière évaluation a eu lieu en 2023 et a conduit à l'adoption d'une série de décisions par la COP afin d'améliorer son efficacité. Dans le cadre

de la Convention de Rotterdam, des travaux ont été menés au fil des ans afin de renforcer son efficacité. Dans le cadre de la Convention de Bâle, l'évaluation de son efficacité prend la forme de plans ou de cadres stratégiques, comportant des buts, des objectifs et des indicateurs. Un nouveau cadre stratégique pour 2025-2031 sera examiné par la COP lors de sa réunion de 2025.

SÉANCE 2 : LE PROCESSUS PRÉPARATOIRE

Entretien avec la professeure Malgosia Fitzmaurice, professeure de droit international public, Queen Mary University of London

1. Qu'est-ce qu'un processus préparatoire à l'entrée en vigueur d'un traité multilatéral et quel est son objectif ?

L'objectif principal du processus préparatoire est d'assurer la préparation du traité à la mise en œuvre. Ce processus nécessite la supervision d'un large éventail de tâches, qui sont généralement gérées par une commission préparatoire (ComPrep). La ComPrep fonctionne comme un organe directeur provisoire pour le traité avant son entrée en vigueur officielle.

Il est important de souligner que la ComPrep joue un rôle consultatif, l'autorité finale pour établir ou refuser la formation d'un organe directeur, par exemple, appartenant uniquement à la COP. Le mandat de la ComPrep est limité dans le temps et se termine à l'entrée en vigueur du traité.

Pour faciliter l'entrée en vigueur du traité, la ComPrep doit entreprendre plusieurs tâches critiques qui, en s'appuyant sur une analyse de plusieurs régimes conventionnels, englobent généralement les éléments suivants :

- **préparation de l'ordre du jour** de la séance inaugurale de la COP ;
- **rédaction du règlement intérieur** régissant la COP ;
- **formulation des recommandations budgétaires** afin d'assurer la viabilité financière de la mise en œuvre du traité ;
- **fourniture de recommandations concernant la structure et le rôle opérationnel** du Secrétariat ;
- **étude et proposition d'arrangements concernant le siège du traité** et finalisation de l'accord de siège avec le pays hôte ;
- **rédaction des règles, règlements et procédures nécessaires** pour faciliter le fonctionnement efficace de la convention (c'est-à-dire les règles financières, les règles relatives au rôle du ou des présidents et vice-présidents)¹ ;
- **examen des considérations financières** liées à la mise en place de services du Secrétariat et proposition de création d'organes subsidiaires, le cas échéant.

En substance, la ComPrep doit s'assurer que tous les éléments administratifs et procéduraux sont établis de manière exhaustive afin de permettre l'opérationnalisation fluide de la convention. En se basant sur les précédents de régimes conventionnels analogues, la ComPrep devrait nécessiter au moins deux à trois séances, d'une durée de deux semaines chacune, pour répondre de manière adéquate à toutes les exigences de préparation.

¹ Les organes conventionnels peuvent décider d'adopter le règlement financier et les règles de gestion financière de l'organisation hôte, avec des modifications. Par exemple, la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac a appliqué le règlement financier et les règles de l'OMS, en y apportant les adaptations nécessaires à son contexte spécifique. Cette pratique permet de rationaliser les processus administratifs en tirant parti des cadres existants plutôt que d'en créer de nouveaux à partir de rien.

Les règles de procédure régissant la ComPrep sont généralement adoptées par une résolution de l'organe adoptant la convention, tel que l'Assemblée générale des Nations Unies, par exemple, pour les traités négociés sous les auspices des Nations Unies. Ces règles sont souvent très détaillées et couvrent des aspects tels que la participation, la sélection du ou des présidents, les arrangements provisoires relatifs au Secrétariat intérimaires et l'administration des fonds d'affectation spéciale.²

2. Qui le met en place ? Qui y participe ? Qu'en est-il des autres parties prenantes en dehors des États ?

La ComPrep est généralement mise en place par l'acte final d'une conférence ou d'un organe de négociation adoptant le traité. Lorsque le traité est prêt à être adopté, la conférence publie un acte final prévoyant la création de la ComPrep. Dans les cas où cela n'est pas possible, la ComPrep peut être créée lors de la réunion de l'organe adoptant le traité. Dans le contexte de l'Accord de l'OMS sur les pandémies, les détails spécifiques concernant l'établissement de la ComPrep pourraient être finalisés dans la résolution de l'Assemblée mondiale de la santé adoptant le traité.

En ce qui concerne l'adhésion à la ComPrep, celle-ci est accordée automatiquement à tous les États signataires du traité. En pratique, dans le cadre des procédures de l'ONU, il est courant que les travaux de la ComPrep soient ouverts non seulement aux signataires du traité, mais également aux autres États membres de l'ONU ou aux membres de l'organisation hôte sous les auspices de laquelle le traité a été négocié. Bien que ces signataires ne possèdent pas le statut de partie à part entière jusqu'à l'entrée en vigueur du traité, ils conservent un siège à la table pendant le processus préparatoire.

Ce processus peut inciter les États à signer la convention ; cependant, il est crucial de reconnaître que la signature ne conduit pas nécessairement à la ratification. Historiquement, l'expérience du droit des traités montre que de nombreux États peuvent signer des conventions avec enthousiasme, mais ne pas les ratifier par la suite. Les États ayant l'intention de devenir parties au traité doivent généralement disposer de la législation nationale et des ressources budgétaires nécessaires pour la mise en œuvre effective des dispositions du traité. Sans ces mesures, la participation d'un État peut entraîner une violation du droit international en raison de la non-mise en œuvre.

La participation d'autres parties prenantes est également envisagée, car des observateurs (notamment des représentants des Nations Unies et d'organisations de la société civile) peuvent être invités à assister aux réunions de la ComPrep. Cependant, la décision d'autoriser une telle participation appartient aux États membres. Il est important de noter que ces observateurs n'ont pas de droit de décision ; ils ne peuvent qu'observer les débats s'ils y sont autorisés, sans prendre part aux décisions prises par la ComPrep ou ses organes subsidiaires.³

² Assemblée générale des Nations Unies (2024) Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 24 avril 2024 : 78/272, Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, document des Nations Unies A/RES/78/272. Disponible à l'adresse : <https://docs.un.org/fr/A/RES/78/272>

³ Assemblée générale des Nations Unies (2024) Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 24 avril 2024 : 78/272, Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, document des Nations Unies A/RES/78/272. Le paragraphe 5 stipule ce qui suit : « Décide d'inviter à faire partie de la commission les représentants des organisations et autres entités auxquelles elle a adressé, dans ses résolutions, une invitation permanente [...] à participer à ses séances et à ses travaux en qualité d'observateurs, [...] les représentants des institutions spécialisées compétentes ainsi que des autres organes, organisations, fonds et programmes du système des Nations Unies. » Le paragraphe 6 poursuit : « Décide que les organisations non gouvernementales compétentes dotées du statut consultatif [...] de même que celles qui étaient accréditées auprès des conférences et sommets [...], ladite participation étant entendue comme la possibilité, pour un nombre limité de leurs représentants, d'assister aux séances officielles, [...], de communiquer leurs propres documents aux délégations et d'intervenir en séance, selon qu'il convient. » Disponible à l'adresse : <https://docs.un.org/fr/A/RES/78/272>

3. Comment façonne-t-il la structure de gouvernance à long terme du traité ?

L'une des fonctions de la ComPrep est d'établir les organes et mécanismes de base nécessaires à la gouvernance à long terme du traité. Il peut s'agir de conseils concernant la création d'organismes et de comités scientifiques et techniques chargés d'examiner des dispositions spécifiques. En ce qui concerne l'Accord de l'OMS sur les pandémies, un organe dédié pourrait être créé afin de superviser la mise en œuvre de l'article 12 relatif au système d'accès aux agents pathogènes et aux avantages en découlant (PABS). Bien que les spécificités de ces dispositions puissent ne pas être entièrement développées au départ, la ComPrep doit être prête à adopter les mesures nécessaires si ces dispositions sont incorporées dans le texte final du traité. La décision finale appartient à la COP.

L'un des domaines particulièrement sensibles est le renforcement des capacités et du transfert de technologie, une question souvent controversée en raison de son lien avec les droits de propriété intellectuelle. Dans des traités antérieurs, tels que la Convention sur la diversité biologique, les différends concernant le transfert de technologies, en particulier vers les pays en développement, ont posé des problèmes importants. Si de telles dispositions sont incluses dans le traité, il sera impératif d'établir un organe correspondant pour gérer et superviser leur mise en œuvre.

En outre, la ComPrep devrait élaborer un projet de modalités et d'orientations pour la mise en œuvre du traité, y compris la mise en place de mécanismes tels qu'un centre d'échange d'informations (CEI) facilitant la transparence et l'échange d'informations entre les États. Les CEI, comme en témoignent des traités tels que les Protocoles de Carthagène et de Nagoya à la Convention sur la diversité biologique, permettent aux États de partager des informations concernant la législation nationale et les développements pertinents. Ce système est essentiel pour assurer la transparence et une communication efficace dans le cadre du traité.

Par ailleurs, la ComPrep est chargée de mettre en place des organes provisoires, tels qu'un comité scientifique, qui fonctionneront jusqu'à l'entrée en vigueur du traité. Il est d'usage que l'organe adoptant la convention désigne le secrétariat intérimaire. Ces organes seront essentiels pour assurer la continuité et la coordination pendant la transition entre la phase préparatoire et la mise en œuvre complète.

4. Quelles sont les tâches les plus critiques que le processus préparatoire/la commission doivent privilégier dans la période précédant la première COP, et où s'attendent-ils à des désaccords ?

La responsabilité première de la ComPrep est d'adopter un programme de travail permettant la mise en œuvre de la convention dans les meilleurs délais. Ce programme doit privilégier la transparence et chercher à minimiser le fardeau pesant sur les petites délégations, en particulier celles des États disposant de ressources financières limitées. La flexibilité est essentielle dans ce processus pour faciliter les discussions techniques tout en étant sensible aux difficultés que rencontrent les petits États pour s'engager dans des négociations prolongées.

Il est fort probable que des désaccords surgissent dans des domaines tels que le système d'accès aux agents pathogènes et aux avantages qui en découlent (PABS), le financement, le renforcement des capacités et le transfert de technologie. Par exemple, le CHM, conçu pour harmoniser les besoins en matière de renforcement des capacités avec le soutien disponible et faciliter le transfert de technologie, est susceptible d'être source de controverse. En outre, le CHM jouera un rôle crucial en facilitant l'échange de savoir-faire et en favorisant la coopération avec les instruments juridiques, les cadres et les organismes internationaux pertinents.

La question du transfert de technologie devrait susciter de nombreuses discussions. Si un article concernant le transfert de technologie est incorporé au traité (comme le suggère le projet actuel à l'article 11), cela devrait encourager et stimuler le transfert de technologie lié aux produits de santé pandémiques. Les détails de son opérationnalisation seront déterminés finalement par la COP après de nouvelles délibérations. Cette situation reflète les expériences passées, telles que la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM). Dans ce cas, l'absence d'accord sur les dispositions relatives au libre transfert de technologie a conduit à l'adoption d'un **accord de mise en œuvre** qui a considérablement modifié les conditions initiales. L'expérience d'autres traités, tels que la **Convention sur la biodiversité**, où le transfert de technologie est un élément essentiel, peut apporter des éléments utiles à ces discussions.

5. Que signifie l'application provisoire du traité ? Qu'est-ce que cela implique ?

L'application provisoire d'un traité désigne un mécanisme par lequel des dispositions spécifiques d'un traité sont mises en œuvre à titre provisoire avant son entrée en vigueur officielle. Cette approche permet aux États de commencer à remplir les obligations du traité en attendant l'achèvement des processus de ratification ou d'adhésion. L'application provisoire est particulièrement intéressante dans les contextes nécessitant une action ou une concertation urgente, tels que les traités relatifs à l'environnement, à la santé ou à la sécurité traitant de problèmes mondiaux exigeant une riposte immédiate.

Les dispositions spécifiques faisant l'objet d'une application provisoire, ainsi que la durée de cette application, sont généralement définies dans le texte du traité ou déterminées par les décisions prises par la ComPrep. Par exemple, la ComPrep peut recommander que les fonctions administratives essentielles (telles que l'établissement du Secrétariat, la création d'un CHM ou le développement de cadres de renforcement des capacités) soient appliquées provisoirement afin de faciliter le fonctionnement effectif du traité lors de son entrée en vigueur formelle.

Il est important de noter que l'application provisoire ne signifie pas que le traité est pleinement en vigueur. Il s'agit plutôt d'une mesure temporaire, et les États participant à l'application provisoire ne sont pas nécessairement liés par toutes les obligations du traité tant qu'ils n'ont pas achevé le processus de ratification formelle. L'application provisoire offre également une certaine souplesse, en permettant aux États de déterminer les dispositions qu'ils souhaitent appliquer et en autorisant le retrait de l'application provisoire s'ils décident de ne pas ratifier le traité.

Dans la pratique, l'une des questions les plus controversées concernant l'application provisoire a trait au financement et à l'allocation des ressources. Comme en témoignent les tâches de la ComPrep, des mécanismes de financement, tels que des fonds fiduciaires ou des contributions d'une certaine catégorie d'États, doivent souvent être mis en place pour soutenir la participation des pays en développement à des activités provisoires.

6. Quels sont les résultats du processus ? Qui prend la décision finale ?

La ComPrep existe jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention et peut rester opérationnelle pendant une brève période par la suite, en particulier jusqu'à la conclusion de la première COP. À l'achèvement de ses tâches désignées, la ComPrep sera dissoute.

Le principal résultat du processus ComPrep est de fournir des recommandations détaillées et d'établir les cadres et mécanismes nécessaires à la mise en œuvre effective du traité. Cela englobe la formulation de procédures opérationnelles, la mise en place d'organes administratifs et la création de tout mécanisme provisoire essentiel pour assurer une transition fluide de la phase préparatoire à l'exécution des dispositions du traité. Comme indiqué précédemment, bien que la ComPrep joue un rôle consultatif crucial, les décisions finales concernant ces recommandations appartiennent à la COP.

Il est également crucial de souligner que le rôle de la ComPrep n'est pas de renégocier ni de modifier les termes du traité ; il s'agit plutôt de s'assurer que le traité est préparé correctement en vue d'une application pratique. Comme l'a fait remarquer un délégué lors des **discussions de la ComPrep** concernant l'accord relatif à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique marine dans les zones situées au-delà des juridictions nationales (BBNJ), « la tâche de la ComPrep n'est pas de reformuler l'accord, mais de le mettre en pratique ». Cette déclaration résume succinctement l'essence de la responsabilité de la ComPrep : transformer le cadre théorique du traité en une réalité fonctionnelle.

Les décisions finales concernant les résultats du processus ComPrep sont prises finalement par les États participant aux négociations, la COP étant l'organe officiel chargé de superviser et d'adopter ces décisions. Lors de sa convocation, la COP assume l'entière responsabilité de la gouvernance et de la mise en œuvre du traité.

SÉANCE 3 : LE DROIT ET LA PRATIQUE DES TRANSACTIONS INCOMPLÈTES, COMPRENDRE LE RÔLE DE LA COP

Entretien avec le professeur Fuad Zarbiyev, professeur de droit, Institut de hautes études internationales et du développement

1. En vous appuyant sur les précédents que vous connaissez, de quels pouvoirs et fonctions clés la COP devrait-elle disposer pour s'assurer qu'elle peut superviser efficacement la mise en œuvre et l'évolution du traité ? Comment ceux-ci peuvent-ils être intégrés dans sa structure de gouvernance dès le départ ou être laissés à des décisions ultérieures de la COP ?

Il est évident que les parties ont l'entière liberté de concevoir la COP de la manière qu'elles jugent appropriée, sans se sentir liées par un quelconque précédent : ce n'est pas un hasard si les traités sont considérés comme un bastion du consensualisme. Cela dit, tirer les enseignements des expériences passées permet d'éviter de répéter les mêmes erreurs. Afin de déterminer les pouvoirs dont une COP devrait disposer afin de superviser efficacement la mise en œuvre et l'évolution du traité parent, il est important de prêter attention à ce qui rend une COP nécessaire dans le contexte d'un traité donné. Plusieurs raisons peuvent conduire les parties à créer un mécanisme de COP :

1) Premièrement, il peut être impossible pour les parties de parvenir à un accord complet à un moment donné. Si elles n'excluent pas qu'un consensus puisse émerger progressivement à un moment ultérieur, une COP pourrait constituer un forum approprié dans lequel les parties pourraient poursuivre leurs discussions et faciliter l'émergence du consensus nécessaire ;

2) Deuxièmement, l'état des connaissances dans le domaine concerné peut se développer rapidement en raison des progrès de la science et de la technologie. Une COP pourrait être un mécanisme approprié dans de telles circonstances pour mettre à jour le contenu normatif du traité parent afin de s'assurer que ce dernier ne devienne pas obsolète ;

3) Troisièmement, si le traité parent est un « accord profond » appelant des changements substantiels dans la pratique actuelle des parties, un mécanisme de COP pourrait être utilisé pour contrôler la bonne mise en œuvre du traité parent. C'est d'autant plus vrai dans les cas où le manque de capacité est plus susceptible d'empêcher le respect intégral des règles que le manque de volonté.

Les pouvoirs de la COP dépendent de la volonté politique des parties de disposer d'un mécanisme solide pour répondre efficacement aux besoins ayant donné lieu à la création de la COP. Afin d'être efficace dans les premier et deuxième scénarios décrits ci-dessus, une COP devrait avoir le pouvoir de compléter le traité parent ou de le modifier si nécessaire. Le traité parent doit être aussi précis que possible en ce qui concerne les exigences procédurales régissant l'adoption et l'entrée en vigueur de protocoles, d'annexes ou d'amendements. Bien que le pouvoir d'émettre des décisions contraignantes ne soit pas nécessairement indispensable à la mise en œuvre réussie du traité dans le troisième scénario, le traité parent devrait être aussi clair que possible concernant la manière dont la fonction de suivi sera assurée (p. ex. des rapports périodiques à soumettre par les parties, un organe subsidiaire d'experts chargé du suivi).

2. Comment la COP peut-elle être structurée pour équilibrer efficacement son rôle en tant qu'organe de gouvernance central tout en assurant une relation de collaboration avec l'Organisation mondiale de la santé, et quels défis pourraient survenir dans le maintien de cet équilibre ?

Même si, officiellement, elle n'est pas une organisation intergouvernementale, une COP est une structure institutionnelle autonome. Cela signifie qu'une COP peut disposer de ses propres structures administratives (Secrétariat, organes subsidiaires, etc.) qui ne sont hébergées par aucune organisation existante. Toutefois, pour des raisons de commodité (afin d'éviter la création d'une nouvelle institution à part entière), le Secrétariat de la COP est généralement hébergé au sein d'une organisation internationale existante.

La relation entre la COP et l'organisation hôte est régie par le principe de suprématie de la COP : les pouvoirs accordés à une COP ne peuvent être exercés que par la COP conformément aux dispositions du traité parent, et l'organisation hôte ne peut pas donner d'instructions à la COP ni à ses organes subsidiaires. Afin d'assurer une relation harmonieuse et collaborative avec l'organisation hôte, cette dernière peut reconnaître officiellement l'indépendance de la COP. Par exemple, le Secrétaire général de l'ONU a décrit la COP de la Convention sur les changements climatiques comme une structure ayant « un caractère juridique indépendant » et « non une filiale de l'Assemblée générale ni de tout autre organe ». ([Document des Nations Unies A/AC.237/79/Add.1, 1994](#)).

La situation dans laquelle le Secrétariat de la COP est hébergé par une organisation existante est toutefois différente, car la COP et l'organisation hôte ont toutes deux le pouvoir de donner des instructions au Secrétariat. Le défi le plus important dans la pratique est de s'assurer que le Secrétariat ne reçoit pas d'instructions contradictoires. Un exemple bien connu est celui du Secrétariat de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT), créé par la COP à la CCLAT avec l'approbation de l'Assemblée mondiale de la santé (AMS) comme étant hébergé par l'OMS, mais fonctionnellement indépendant. L'OMS et le Secrétariat de la CCLAT ont conclu des conditions d'hébergement afin de régler leur relation.

3. Compte tenu de la nature évolutive des défis sanitaires mondiaux, comment la COP peut-elle garantir la flexibilité et la réactivité de son processus décisionnel tout en maintenant une structure de gouvernance stable et prévisible pour le traité ?

Les problèmes de santé mondiaux évoluant par nature, la COP devrait ajuster le contenu normatif du traité parent à l'évolution des circonstances. Ce mandat est indispensable pour s'assurer que le traité parent reste pertinent même lorsque des changements qui n'étaient pas prévus ou prévisibles au moment de son élaboration se produisent. Toutefois, il est également important de créer un cadre conventionnel relativement stable et prévisible afin que les parties connaissent leurs droits et leurs obligations à tout moment. Grâce à sa capacité à se réunir périodiquement et à son secrétariat, la COP est en principe bien équipée pour effectuer cette tâche en communiquant efficacement sur le cadre du traité et sur toute nécessité d'y apporter des changements. L'importance de cette communication ne peut être surestimée, car dans un domaine tel que les défis sanitaires mondiaux où le renforcement des capacités joue un rôle clé, le respect des engagements pris dans le cadre des traités nécessite une approche managériale plutôt que des mesures d'application strictes.

CONCLUSION

Lors des présentations qui ont eu lieu le 29 octobre 2024, dans le cadre de l'atelier *De la négociation à la mise en œuvre : élaborer une gouvernance efficace pour l'Accord de l'OMS sur les pandémies*, plusieurs thèmes clés ont été mis en évidence. Ces informations constituent désormais la base des réflexions finales suivantes.

Les présentations ont souligné des aspects cruciaux, notamment le besoin essentiel de mécanismes de gouvernance adaptables, de structures de conformité et de soutien efficaces et d'une coordination stratégique entre d'autres instruments ; tous ces éléments doivent être pris en compte de manière adéquate afin de garantir des règles mondiales cohérentes, résilientes et inclusives en matière de prévention, de préparation et de riposte aux pandémies (PPPR).

En se fondant sur les accords multilatéraux sur l'environnement tels que les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, un intervenant a souligné combien il était important que les traités soient flexibles structurellement et capables d'évoluer grâce à des annexes, des protocoles, des amendements, des instruments politiques et des cadres de conformité. Ces structures de gouvernance sont essentielles pour assurer la réactivité aux défis émergents et en évolution grâce à une adaptation, une évolution et un suivi réguliers.

Un intervenant a souligné la nécessité de processus préparatoires, illustrés par des exemples tels que la CCLAT de l'OMS et, plus récemment, l'accord BBNJ. Ces processus fournissent une voie structurée de la négociation à la COP inaugurale. La présentation a souligné le rôle consultatif des ComPrep, en notant que toutes les décisions finales appartenaient finalement à la COP, qui assume l'entière responsabilité de la gouvernance et de la mise en œuvre du traité.

La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) a également été discutée comme un exemple unique. Contrairement à la CCLAT de l'OMS, la MARPOL n'a pas établi de ComPrep officielle. Au lieu de cela, son développement et sa mise en œuvre ont été guidés par une série de comités et de groupes de travail au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI). Un autre aspect de la gouvernance de cette convention est que lorsqu'un État devient partie à la convention, il est tenu de ratifier au moins les annexes I et II sur six. Cela illustre un modèle où deux annexes, fondamentales pour le traité, entrent en vigueur simultanément avec la convention parent. Cette approche peut accroître l'universalité, en veillant à ce que toutes les parties appliquent les dispositions clés. Elle explique également comment les annexes peuvent être intégrées directement dans le traité en tant que paquet unique, contrairement aux protocoles, qui sont considérés comme des instruments distincts nécessitant leurs propres processus d'adoption et d'entrée en vigueur. Enfin, la gouvernance de la Convention MARPOL, par l'intermédiaire des comités de l'OMI, offre un modèle de contrôle et de modification continus ayant permis d'adapter la convention au fil du temps. Il a été noté que l'adaptabilité intégrée dans la structure de gouvernance sera essentielle pour répondre à l'évolution des défis de santé publique tels que les pandémies.

Les mécanismes d'application provisoires ont également été identifiés comme des éléments clés permettant la mise en œuvre temporaire de certains éléments du traité, ce qui permet d'apporter des réponses immédiates aux risques urgents pour la santé mondiale en attendant

l'entrée en vigueur du traité. Une disposition indiquant explicitement quels articles doivent faire l'objet d'une application provisoire pourrait être incluse dans le texte, ce qui améliorerait la clarté et réduirait l'ambiguïté concernant le champ d'application de l'application provisoire. Inversement, cela peut également être effectué par le biais d'une décision de l'AMS d'appliquer provisoirement des articles spécifiques, à condition qu'il existe un accord entre les États membres. Les États membres peuvent également adopter une déclaration unilatérale visant à appliquer provisoirement certains articles, et créer ainsi des obligations juridiques pour eux-mêmes. Toutes les obligations provisoires cessent dès l'entrée en vigueur du traité.

La structure de gouvernance d'un traité doit être conçue pour favoriser la transparence, la flexibilité, le respect et le renforcement des capacités. En s'inspirant de cas antérieurs tels que la Convention de Minamata, les intervenants ont exploré le rôle des mécanismes de conformité, en soulignant que des structures intégrées pour un examen constructif de la conformité et une évaluation régulière étaient essentielles pour maintenir l'intégrité du traité au fil du temps. Ces mécanismes sont souvent de nature facilitatrice, coopérative et non conflictuelle. En outre, les intervenants ont souligné qu'une fois le texte du traité adopté, il pouvait être extrêmement difficile et long de le mettre à jour ou de le modifier, d'où l'importance d'inclure ces structures critiques dans la phase de négociation.

Les intervenants ont discuté des COP conjointes en tant qu'approche susceptible de favoriser la synergie entre les instruments, tout en préservant l'autonomie juridique. Ce modèle offre une efficacité et une concertation partagées, ce qui facilite la mise en cohérence des politiques, minimise les doublons et garantit le déploiement stratégique des ressources afin d'obtenir des résultats sanitaires unifiés. Cette structure pourrait répondre à un problème clé de complémentarité et d'harmonisation entre le Règlement sanitaire international révisé et l'Accord de l'OMS sur les pandémies.

Un intervenant a abordé la question d'une « disposition fourre-tout », soulignant que l'inclusion d'une telle disposition permettrait à un traité de rester flexible et de répondre à de nouvelles situations pouvant survenir au fil du temps, même si elles ne sont pas explicitement énoncées dans le texte du traité. L'article 10 de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, permettant à l'organe directeur de « s'acquitter de toutes autres fonctions appropriées en vertu des dispositions » de la Convention, et l'article 23 de la CCLAT, permettant à la COP d'envisager d'autres mesures, le cas échéant, pour atteindre les objectifs de la CCLAT, constituent des exemples de ce type de disposition.

Un autre point clé mentionné était la nécessité d'une clarté textuelle dans le traité. La discussion a mis l'accent sur le fait que l'interprétation du texte du traité faisant autorité relevait finalement de la CP, mettant en évidence l'importance d'un langage clair tout en reconnaissant que la signification pouvait évoluer au fil du temps.

Les intervenants ont insisté sur le fait que l'adoption d'un traité marquait le début, et non la fin, du processus. L'atelier a mis en évidence l'importance stratégique d'éléments cruciaux : une gouvernance souple et adaptable, des processus préparatoires bien structurés et des mesures de conformité proactives, afin de transformer l'Accord de l'OMS sur les pandémies d'un document textuel en un instrument de santé mondiale efficace et à l'épreuve du temps.



**GENEVA
GRADUATE
INSTITUTE**

**GLOBAL
HEALTH
CENTRE**

Global Health Centre
Maison de la paix
Chemin Eugène-Rigot 2A
Case Postale 1672
CH-1211 Genève 1
graduateinstitute.ch/globalhealth

 globalhealth@graduateinstitute.ch
 [@GVAGrad_GHC](https://twitter.com/GVAGrad_GHC)
 [@gvagradsocial](https://bsky.app/profile/gvagradsocial.com)
 [Global Health Centre](https://www.facebook.com/globalhealthcentre)
 [@globalhealthcentre](https://www.instagram.com/globalhealthcentre)