



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/AC.21/2002/4
EUR/02/5040828/4
14 mai 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ

Bureau régional pour l'Europe

Réunion de haut niveau sur les transports, l'environnement et la santé

(Deuxième session, 5 juillet 2002,
point 5 a) de l'ordre du jour)

**SOLUTIONS POSSIBLES AUX PROBLÈMES PRIORITAIRES EN MATIÈRE
DE TRANSPORTS, D'ENVIRONNEMENT ET DE SANTÉ**

Résumé de documents établi par un consultant auprès des secrétariats de la CEE-ONU
et de l'OMS/euro

A. MANDAT ET CONTEXTE

1. Le présent document récapitule les arguments développés dans deux documents établis par un consultant auprès des secrétariats de la CEE-ONU et de l'OMS/euro sur les solutions juridiques envisageables aux trois questions prioritaires retenues par le Groupe spécial d'experts mixte CEE-ONU/OMS sur les transports, l'environnement et la santé¹.

¹ a) «Aspects juridiques et politiques de l'examen visant à établir s'il y a lieu d'élaborer un instrument international relatif aux transports, à l'environnement et à la santé», présenté à la première session du Groupe spécial d'experts mixte CEE-ONU/OMS sur les transports, l'environnement et la santé («Groupe d'experts»), tenue les 26 et 27 novembre 2001; b) «..... Les solutions possibles aux problèmes prioritaires», présenté à la deuxième session du «Groupe d'experts», tenue les 18 et 19 mars 2002; c) Annexe de ce document intitulée «Les éléments possibles d'un instrument international relatif aux transports, à l'environnement et à la santé».

B. DISPOSITIONS SUBSTANTIELLES ET PROCÉDURALES

2. La présente note est consacrée aux formules envisageables pour traiter du point de vue juridique les questions prioritaires recensées par le Groupe spécial d'experts mixte CEE-ONU/OMS sur les transports, l'environnement et la santé. En particulier, deux solutions possibles y sont analysées, à savoir l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant (une convention-cadre par exemple) ou celle d'un instrument qui ne le serait pas.

3. Pour donner tout son sens à la comparaison entre les deux solutions, il faut commencer par faire une distinction concernant la nature des dispositions qui figureraient dans un nouvel instrument éventuel, quelle qu'en soit la forme juridique. D'une part, les dispositions substantielles (celles qui énoncent les buts et objectifs, ou les critères et paramètres) relèvent d'ordinaire du droit dispositif, tant dans les conventions-cadres que dans les instruments juridiquement non contraignants. Toutefois, les conventions-cadres correspondent habituellement, par le truchement de la ratification, à un engagement politique plus poussé.

4. D'autre part, les dispositions procédurales (celles qui créent les organes chargés de l'examen de la mise en œuvre régissant les arrangements financiers, la rédaction de protocoles, l'adoption d'amendements) peuvent figurer aussi bien dans des instruments qui n'ont pas force obligatoire que dans des conventions-cadres, mais dans le premier cas, les intéressés les font jouer et les appliquent à titre facultatif. Si elles sont définies dans une convention-cadre, elles possèdent la force juridique que leur confère la nature conventionnelle de l'instrument où elles figurent. En pareil cas, par conséquent, elles relèveraient du droit impératif.

5. Suivant les considérations qui précèdent, on pourrait traiter les questions prioritaires en recourant à un instrument juridiquement non contraignant, «Déclaration ministérielle», «Programme d'action», «Charte», «Modèle de règles», ou autres analogues. Parmi les solutions de cette nature envisageables pour l'application des mesures concernant les domaines prioritaires retenus, la possibilité d'établir un programme paneuropéen sur les transports, l'environnement et la santé a tout particulièrement retenu l'attention, car il pourrait aussi servir de cadre à la rationalisation des travaux sur les transports, l'environnement et la santé au niveau paneuropéen.

6. Il a été question d'une analyse comparée des éléments essentiels à prendre en considération, analyser et mettre en balance avant de pouvoir décider rationnellement d'engager la négociation d'une convention-cadre sur les transports, l'environnement et la santé, conformément au mandat reçu. Il semble qu'une importance particulière s'attache à cet égard aux éléments suivants:

I. Négociation

7. Le processus de négociation d'un instrument qui ne sera pas juridiquement contraignant apparaît plus facile, plus rapide et moins gros consommateur de ressources que celui qu'exige l'élaboration d'un instrument ayant force obligatoire. En même temps, la pratique révèle que les instruments juridiquement non contraignants font l'objet de débats approfondis durant les négociations, lesquelles ne sont d'ordinaire ni moins longues ni moins coûteuses que dans le cas d'un texte juridiquement contraignant.

II. Entrée en vigueur

8. Les formules qui ne sont pas juridiquement contraignantes se caractérisent par la souplesse de la procédure d'adoption et d'entrée en application. Comme les instruments de cette nature ne nécessitent pas l'approbation des parlements, ils peuvent entrer en vigueur plus aisément et plus vite. Cela dit, ceux qui ont force obligatoire peuvent aussi prendre effet immédiatement après l'achèvement de leur négociation si l'on a recours à la pratique admise de l'application de conventions internationales à titre transitoire en attendant leur ratification.

III. Amendements

9. Les formules qui ne sont pas juridiquement contraignantes offrent un maximum de souplesse et de facilité en ce qui concerne les procédures d'amendement, du fait qu'elles n'exigent pas l'application du principe général de l'unanimité. Il ressort cependant de la pratique conventionnelle, surtout en droit de l'environnement, que les instruments juridiquement contraignants écartent aussi le principe général de l'unanimité pour l'adoption – voire l'entrée en vigueur – d'amendements y afférents.

IV. Niveau d'engagement

10. Ce qui avant tout caractérise la convention-cadre, c'est qu'à travers l'approbation des parlements nationaux elle représente, et elle est considérée comme représentant un engagement politique plus poussé qu'un instrument qui n'a pas force obligatoire. En outre, l'approbation parlementaire permet aux administrations nationales de justifier en droit l'affectation de ressources financières et de ressources humaines possédant les qualifications voulues à la phase de mise en œuvre. De même, au niveau international, la solution de la convention-cadre assurerait une base juridique solide au suivi institutionnel et procédural de l'instrument. Il a été fait mention en particulier des dispositions instituant les réunions des parties habituellement chargées d'examiner en continu l'application de l'instrument considéré. Rien ne s'oppose cependant à la mise au point d'arrangements institutionnels analogues dans le cadre d'instruments qui n'ont pas force obligatoire.

V. Risques de conflit avec des instruments existants

11. En principe, il serait possible de mener à bien l'élaboration d'une convention-cadre sur les transports, l'environnement et la santé sans créer de conflits de normes dans les domaines où l'UE a déjà une politique et une législation en place. Une étude approfondie tant de la pratique de la CEE-ONU en matière d'élaboration de traités sur l'environnement que de celle de l'UE en matière de politique et de législation environnementales sur les trois dernières décennies révèle de constantes interactions. La première a suscité la mise en place de la seconde, les deux s'apportant mutuellement beaucoup sur le plan normatif. C'est ce que confirme le fait que la Communauté européenne est devenue partie à plusieurs conventions placées sous l'égide de la CEE-ONU. Si la législation communautaire était plus sévère que la réglementation établie par une éventuelle convention-cadre, les États membres de l'UE pourraient toujours appliquer les normes les plus rigoureuses.

VI. Subsidiarité

12. Le principe dit de subsidiarité (qui veut que les décisions soient prises au plus bas échelon possible) au sein des États est sans incidence sur le pouvoir de conclure des traités des gouvernements centraux de ces États. Comme il n'est pas exclu que la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositions d'une éventuelle convention-cadre dépende de mesures prises au niveau infra-étatique, il y aurait lieu de prévoir pour régler la question une disposition stipulant que «les mesures prises pour atteindre les objectifs de l'instrument considéré devraient être prises à l'échelon administratif approprié le plus bas» (art. 5 du Protocole de Londres de 1999 sur l'eau et la santé, par exemple).

C. CONCLUSION

13. La brève analyse qui précède amène à conclure qu'au fond le droit international est neutre dans le choix entre les deux types de solution juridiquement contraignante et non contraignante. La différence entre les deux réside dans le degré d'engagement politique qui s'y attache.
