



Comités régionaux et conventions régionales

Rapport du Secrétariat

HISTORIQUE

1. Dans la Constitution de l'OMS, l'adoption par l'Organisation d'instruments internationaux est régie par l'article 19, rédigé en ces termes :

L'Assemblée de la Santé a autorité pour adopter des conventions ou accords se rapportant à toute question rentrant dans la compétence de l'Organisation. La majorité des deux tiers de l'Assemblée de la Santé sera nécessaire pour l'adoption de ces conventions ou accords, lesquels entreront en vigueur au regard de chaque Etat Membre lorsque ce dernier les aura acceptés conformément à ses règles constitutionnelles.

2. Les comités régionaux n'ont pas reçu pouvoir pour adopter des conventions internationales. Etant donné la différence de libellé entre l'article 19 et l'article 50 de la Constitution, il était évident que, dans l'esprit des fondateurs de l'OMS, l'Organisation conclurait des conventions internationales de caractère mondial par l'intermédiaire de l'Assemblée de la Santé. Les comités régionaux se consacraient, eux, aux questions d'ordre technique et politique dans le cadre géographique de leur Région. D'une façon générale, la possibilité n'avait pas été envisagée que les comités régionaux adoptent des instruments juridiquement contraignants pour régir des questions relevant de leur compétence.

QUESTIONS ABORDEES

3. Des faits nouveaux intervenus récemment au niveau des grandes orientations de santé publique internationales ont remis à jour la question de savoir s'il fallait aborder certains domaines de la coopération internationale touchant à la santé publique, notamment en concluant des accords contraignants sur le plan international. Au niveau mondial, cette tendance est confirmée par le processus entamé récemment en vue d'établir une convention-cadre sur la lutte antitabac. Le besoin est également ressenti au niveau régional, particulièrement dans la Région européenne, où des initiatives de cette nature ont été entreprises pour aborder des problèmes liés à la santé selon des modalités adaptées aux besoins et caractéristiques spécifiques de la Région.

4. Une illustration récente de cette tendance au niveau régional est l'adoption par la Troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé (Londres, 16-18 juin 1999) du Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des

lacs internationaux. Etant donné la façon dont ont évolué les travaux relatifs au Protocole, le Bureau régional de l'Europe a joué un rôle important puisqu'il a appuyé et aidé, conjointement avec le Secrétariat de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE/ONU), le processus intergouvernemental qui a débouché sur l'adoption du Protocole. Mais, à proprement parler, le Protocole n'a pas été élaboré sous les auspices du Comité régional et la Conférence n'a pas non plus été convoquée par le Comité.

5. Chose plus importante du point de vue du présent rapport, la Conférence ministérielle a adopté le 18 juin une Déclaration sur l'environnement et la santé qui portait, entre autres, sur les transports, l'environnement et la santé.¹ Dans les paragraphes 18 et 19 de la Déclaration est envisagée la possibilité de négocier une convention européenne sur le transport, l'environnement et la santé.² La décision à ce sujet devrait être prise par une conférence des ministres des transports, de l'environnement et de la santé ou par leurs représentants, qui sera convoquée par l'OMS et la CEE/ONU au plus tard fin 2000. Dans la mesure où la référence à l'« OMS » est interprétée comme désignant le Comité régional de l'Europe, la décision de la Conférence ministérielle soulève la question de savoir si le Comité régional de l'Europe a autorité pour adopter des conventions internationales.

6. Il ressort de ce qui précède que les Etats de la Région européenne ont commencé à envisager de régler certains problèmes de santé publique moyennant l'adoption de conventions régionales. On ne saurait exclure que d'autres Régions en fassent de même.

7. Pour permettre aux comités régionaux de prendre les mesures jugées souhaitables par les Etats Membres qui y sont représentés afin de régler des problèmes de santé publique moyennant l'adoption d'instruments juridiquement contraignants, il peut sembler opportun de donner aux comités régionaux autorité pour adopter des conventions internationales. Trois modalités différentes peuvent être envisagées : la première consisterait à modifier l'article 50 de la Constitution ; la deuxième serait que le comité régional concerné demande une autorisation à l'Assemblée de la Santé au cas par cas ; la troisième consisterait à ce que l'Assemblée de la Santé effectue une délégation générale de pouvoir en faveur des comités régionaux.

¹ Document EUR/ICP/EHCO 02 02 05/18 Rev.5.

² Ces paragraphes sont rédigés comme suit :

18. *Nous demandons à l'OMS et à d'autres organisations internationales de continuer à soutenir ces efforts en jouant les rôles qui leur sont assignés dans la Charte. Nous reconnaissons que des efforts complémentaires seront nécessaires à l'avenir, au-delà de la mise en oeuvre de la Charte, pour rendre les transports viables pour la santé et l'environnement. Nous demandons à l'OMS et à la CEE/ONU, ensemble et en coopération avec d'autres organisations internationales, de dresser un tableau d'ensemble des accords et instruments juridiques existant dans ce domaine, afin d'améliorer et d'harmoniser leur mise en oeuvre et de les développer de la façon nécessaire. Un rapport sur ce tableau d'ensemble devra être présenté, au plus tard au printemps 2000, avec des recommandations sur les mesures complémentaires nécessaires. Ce rapport devra notamment porter sur la possibilité de nouvelles actions non contraignantes sur le plan juridique et sur la faisabilité, la nécessité et le contenu d'un nouvel instrument juridiquement contraignant (par exemple, une convention sur les transports, l'environnement et la santé, axée sur l'apport d'une valeur ajoutée aux accords existants et sur la façon d'éviter les chevauchements avec eux).*

19. *Une décision sur la négociation d'un tel instrument sera prise dès que possible après la présentation du rapport lors d'une réunion de ministres des transports, de l'environnement et de la santé d'Etats Membres ou de leurs représentants, qui sera convoquée à cette fin par l'OMS et la CEE/ONU au plus tard à la fin de l'an 2000.*

8. La première possibilité donnerait aux comités régionaux une base constitutionnelle claire leur permettant d'adopter des conventions régionales. Toutefois, l'expérience récente a montré qu'il fallait parfois plusieurs années avant que des amendements à la Constitution entrent en vigueur. De plus, il y a déjà aujourd'hui trois amendements en suspens et il ne serait peut-être pas souhaitable d'en ajouter un quatrième, particulièrement du fait qu'à la Cinquante-Deuxième Assemblée mondiale de la Santé les Etats Membres ont dit préférer ne pas envisager d'autres amendements à la Constitution.

9. La deuxième possibilité a pour inconvénient de reposer sur l'examen tout à fait ponctuel de chaque demande par l'Assemblée de la Santé, sans que celle-ci définisse d'une façon générale les critères selon lesquels les comités régionaux exerceraient le pouvoir de conclure des traités. De plus, la procédure à suivre retarderait inévitablement d'un à deux ans le début des négociations.

10. La troisième possibilité permettrait d'éviter les retards inhérents à l'approche ponctuelle prévue ci-dessus. Il reste toutefois à savoir quelles limites devraient être imposées à la délégation de pouvoir pour éviter que des initiatives régionales ne compliquent involontairement l'élaboration de conventions sur les mêmes sujets au niveau mondial.

ACTION DU CONSEIL EXECUTIF

11. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil exécutif souhaitera peut-être recommander à l'Assemblée de la Santé d'adopter une résolution autorisant les comités régionaux à adopter des conventions internationales sur des questions de nature purement régionale. Il faudrait que, par sa décision, l'Assemblée de la Santé donne pouvoir aux comités régionaux de prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour négocier et adopter des conventions régionales sous la forme et selon les modalités jugées les mieux adaptées aux besoins et aux caractéristiques de leur Région. En même temps, afin d'éviter le risque évoqué plus haut d'une complication involontaire des efforts internationaux pour adopter des conventions sur les mêmes sujets ou sur des sujets proches, il est indispensable que ce pouvoir délégué soit exercé en accord avec la politique générale de l'Organisation et se limite à des questions purement régionales. Il est donc souhaitable de prévoir un mécanisme permettant à l'Assemblée de la Santé d'examiner les mesures envisagées ou prises par les comités régionaux.¹ On trouvera ci-après le texte d'un projet de résolution susceptible d'être adopté.

Le Conseil exécutif,

Ayant examiné le rapport du Directeur général sur les comités régionaux et les conventions régionales ;²

¹ Il ne faut pas oublier que toute mesure prise par l'Assemblée de la Santé sur ce sujet ne s'appliquera pas aux organes directeurs de l'OPS en tant que tels, puisque l'OPS est une organisation internationale distincte ayant, de par son statut, compétence pour conclure des traités. A cet égard, la résolution envisagée n'a pas pour objet de modifier ni d'abroger l'article 3 de l'Accord de 1949 passé entre l'OMS et l'OPS, qui stipule ce qui suit :

La Conférence sanitaire panaméricaine peut adopter ou faire adopter, dans l'hémisphère occidental, des conventions et programmes concernant l'hygiène et la santé publique, à la condition que ces conventions et programmes soient compatibles avec la politique générale et les programmes de l'Organisation mondiale de la Santé et qu'ils soient financés séparément.

² Document EB105/29.

RECOMMANDE à la Cinquante-Troisième Assemblée de la Santé d'adopter la résolution suivante :

La Cinquante-Troisième Assemblée mondiale de la Santé,

Ayant examiné le rapport du Directeur général sur les comités régionaux et les conventions régionales ;

Notant que, en vertu de l'article 19 de la Constitution, l'Assemblée de la Santé a autorité pour adopter des conventions ou accords se rapportant à toute question rentrant dans la compétence de l'Organisation et que, en vertu de l'article 50 de la Constitution, les comités régionaux n'ont pas ce pouvoir en ce qui concerne les questions d'intérêt régional ;

Notant en même temps les faits nouveaux récents qui montrent que les Etats Membres s'intéressent de plus en plus à la possibilité de réglementer de façon contraignante certaines questions au niveau régional ;

Tenant compte à cet égard de l'adoption, par la Troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé, du Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, et rendant hommage au Bureau régional de l'Europe pour le rôle qu'il a joué dans l'élaboration et l'adoption du Protocole ;

Jugeant pertinent d'autoriser les comités régionaux à adopter des conventions internationales sur des questions d'intérêt régional de façon à oeuvrer mieux encore à la réalisation des objectifs de santé publique moyennant une réglementation internationale ;

Consciente de la nécessité de veiller à ce que l'exercice par les comités régionaux du pouvoir de conclure des traités soit en accord avec la politique mondiale de l'Organisation et y contribue ;

1. DECIDE que les comités régionaux seront autorisés à adopter des conventions et accords internationaux relatifs à des questions exclusivement régionales rentrant dans la compétence de l'Organisation ; néanmoins, pour garantir que l'adoption de ces conventions et accords internationaux respecte la politique mondiale de l'Organisation, ce pouvoir sera subordonné aux conditions suivantes :

1) les décisions prises par les comités régionaux concernant la négociation et l'adoption de conventions et accords régionaux seront soumises au jugement du Directeur général qui déterminera, en consultation avec les Directeurs régionaux, si la convention ou l'accord régional envisagé est conforme à la politique mondiale de l'Organisation ;

2) les comités régionaux communiqueront à l'Assemblée de la Santé, par l'intermédiaire du Conseil exécutif, les décisions relatives à la négociation de conventions et accords régionaux ainsi que le texte de ces conventions et accords une fois adopté ;

2. DECIDE D'AUTRE PART ce qui suit :

1) Le pouvoir d'adopter des conventions et accords internationaux s'étendra également aux initiatives conjointes avec d'autres organisations internationales, à la création d'organes spéciaux de rédaction, de négociation ou autre, ainsi qu'à la convocation de conférences plénipotentiaires en vue d'adopter le texte des conventions ;

2) les comités régionaux adopteront ces conventions et accords à la majorité des deux tiers ;

3) les conventions et accords adoptés par les comités régionaux ne seront ouverts qu'à la participation des Etats Membres de la Région concernée ainsi que d'organisations régionales et d'autres organisations intergouvernementales, le cas échéant ;

4) les demandes contenues dans des conventions régionales et visant à ce que les Directeurs régionaux assurent des services de secrétariat pour les réunions des parties ou d'autres activités entrant dans le cadre des conventions seront soumises dans chaque cas à l'approbation du comité régional pertinent, compte tenu des ressources disponibles et des priorités du programme des bureaux régionaux ;

3. SE RESERVE le pouvoir de prendre des décisions sur toutes les questions envisagées par la présente résolution au cas où les circonstances justifieraient la mise en oeuvre d'une politique mondiale pour l'Organisation.

= = =