



ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE

**GROUPE DE TRAVAIL INTERGOUVERNEMENTAL
SUR LA REVISION DU REGLEMENT
SANITAIRE INTERNATIONAL
Point 3 de l'ordre du jour provisoire**

**A/IHR/IGWG/INF.DOC./1
30 septembre 2004**

Examen et approbation des amendements proposés au Règlement sanitaire international : relations avec d'autres instruments internationaux

1. Plusieurs Etats Membres ont, dans leurs observations écrites¹ ou au cours de consultations régionales, soulevé la question des interactions et des conflits possibles entre le projet de Règlement sanitaire international révisé² et d'autres instruments internationaux. Une liste de ces instruments a été demandée ainsi que des éclaircissements quant aux domaines précis où des chevauchements sont possibles. D'aucuns craignent que le fait d'élargir la portée du nouveau Règlement et d'en modifier l'optique n'entraîne des interférences plus directes que par le passé entre le nouveau Règlement et d'autres régimes juridiques internationaux.

2. Pour répondre à ces demandes et à ces préoccupations, le Secrétariat a fait exécuter une étude et a également reçu diverses contributions et recommandations de spécialistes. En outre, un certain nombre de commentaires formulés par les Etats Membres contenaient des observations spécifiques sur d'éventuels conflits entre le projet de Règlement révisé et d'autres instruments et régimes juridiques internationaux.

3. Sur la base des contributions mentionnées au paragraphe précédent, le présent document présente brièvement :

- a) des considérations d'ordre général sur la question des conflits entre différentes règles de droit international ;
- b) les principales conclusions concernant d'éventuels chevauchements entre le projet de Règlement révisé et certains instruments internationaux, organisées par grand sujet et comprenant une liste des instruments passés en revue ;³

¹ Accessibles sur le site Internet suivant : <http://www.who.int/csr/ihr/revisionprocess/comments/en/>.

² Document IGWG/IHR/Working paper/12.2003, ci-après dénommé « document de travail de janvier 2004 ».

³ Compte tenu du temps et des ressources limités dont on a disposé, cette étude s'est généralement bornée aux principaux accords mondiaux.

- c) les modifications (signalées en caractères gras) apportées au projet de Règlement révisé¹ (dit le « projet révisé ») afin de corriger les cas avérés de conflit avec d'autres instruments internationaux.

LES CONFLITS ENTRE PLUSIEURS REGLES DE DROIT INTERNATIONAL

4. Même s'il n'existe pas de définition généralement acceptée de ce qui constitue un « conflit » entre règles de droit international, ce terme est défini aux fins du présent document comme une situation dans laquelle deux règles se contredisent, ou dans laquelle l'application d'une règle élimine la possibilité d'en appliquer une autre. Cette définition entraîne deux conséquences importantes. Tout d'abord, il peut y avoir conflit entre une obligation énoncée par une règle et un droit conféré par une autre, et non pas uniquement entre deux obligations. Deuxièmement, tout chevauchement entre règles de droit international ne donne pas lieu à conflit : il peut aussi y avoir « double emploi » en ce sens que l'application de la première règle produit une action identique ou équivalente à celle qui résulte de l'application de la seconde, ou encore « synergie », dans la mesure où l'application de la première règle produit une action différente ou distincte de celle de la seconde, les actions découlant de l'une et de l'autre servant cependant la même finalité.

5. L'article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 régit l'application de traités successifs portant sur la même matière sur la base des dispositions spécifiques desdits traités ou, à défaut, sur la base de la primauté du traité postérieur sur des traités antérieurs dans la mesure où il y a conflit avec les précédents (règle dite de la *lex posterior*). Un autre critère généralement admis dans la pratique du droit conventionnel international concerne la prééminence de la règle particulière sur la règle générale (principe dit de la *lex specialis*). En outre, le paragraphe 3 c) de l'article 31 de la Convention de Vienne dispose qu'il est notamment tenu compte, dans l'interprétation d'un traité, « de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les Parties ». Compte tenu de la multiplication récente des instruments de portée universelle qui traitent de questions relevant de multiples domaines des relations internationales (par exemple le commerce et l'environnement), deux principes régissant la rédaction et l'interprétation des traités désormais largement appliqués en pratique sont susceptibles d'être pertinents pour le Règlement sanitaire international, à savoir : 1) le principe de la convergence entre traités et la présomption qui en découle qu'il n'y aura pas de conflit (en d'autres termes, lorsque l'interprétation de deux instruments peut conduire à des solutions différentes, on choisira l'interprétation qui préserve le mieux la position des Parties au titre de l'un et l'autre traités et qui crée des synergies plutôt que des conflits entre celles-ci) ; 2) le principe de ne rien ajouter ni retrancher aux droits et aux obligations prévus par d'autres instruments.

6. **Afin d'établir une règle générale régissant les relations entre le Règlement et d'autres instruments internationaux à la lumière des deux principes susmentionnés, l'article 42 du document de travail de janvier 2004 a été remanié et est devenu l'article 58 du projet révisé.**

¹ Joint en annexe au document A/IHR/IGWG/3.

LE DROIT COMMERCIAL INTERNATIONAL

Instruments examinés : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (1994) ; Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ; Accord sur les obstacles techniques au commerce ; Accord général sur le commerce des services ; Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

7. Si l'on se réfère à l'objet du projet de Règlement révisé tel qu'énoncé en son article 2, on voit que les domaines sur lesquels il porte relèvent aussi en grande partie du droit international sur le commerce des biens et peut-être aussi des services. En ces matières, l'examen a essentiellement porté sur les principaux accords de l'OMC. Dans l'ensemble, il a semblé que les accords de l'OMC sont compatibles avec le Règlement sanitaire et offrent de larges possibilités de synergie. Bien plus, les accords de l'OMC en question reconnaissent de différentes manières le droit des Etats de protéger la santé des risques liés au commerce, par l'imposition de certaines « disciplines » incluant éventuellement des obligations ou recommandations concernant le commerce international de certains biens et services fondées sur le Règlement sanitaire international. Un exemple de synergie est la relation qui existe entre l'obligation de notification énoncée au paragraphe 1 de l'article 5 du projet révisé et l'obligation de publier des lois, règlements, etc. d'application générale ou de notifier des règlements dans certains cas, énoncée au paragraphe 1 de l'article X de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, à l'annexe B de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et au paragraphe 9 de l'article 2 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce. Ces deux séries de règles imposent de prendre des mesures différentes mais tendant vers le même objectif spécifique, qui est d'améliorer la transparence des mesures affectant le commerce.

8. Deux problèmes potentiels ont été identifiés au cours de cet examen. Le premier concernait l'interdiction énoncée à l'article 26 du document de travail de janvier 2004 d'exiger des documents sanitaires autres que, notamment, les « documents habituellement exigés conformément aux accords internationaux applicables pour attester que les marchandises et cargaisons entrant dans le commerce international ne présentent pas de risque pour la santé publique », alors que, par ailleurs, l'article XX.b) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ainsi que les dispositions pertinentes de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce pourraient éventuellement permettre aux Parties à ces Accords d'exiger des documents autres que ceux « habituellement exigés », attestant que les marchandises et cargaisons ne présentent pas de risque pour la santé publique. **Afin d'éliminer cette éventuelle contradiction, l'expression « documents habituellement exigés » n'apparaît pas à l'article 31 du projet révisé.**

9. Le second problème susceptible de se poser concerne la formulation par l'OMS de recommandations temporaires ou permanentes au titre des articles 11 et 12 du document de travail de janvier 2004. En dépit de leur caractère non contraignant, les Etats sont habilités à donner effet à ces recommandations du fait qu'elles existent, et ce droit pourrait entrer en conflit avec des obligations contractées en vertu des instruments pertinents. **Quoiqu'il puisse paraître peu vraisemblable que des conflits se produisent dans la réalité eu égard aux disciplines prévues par les accords de l'OMC, on s'est efforcé d'améliorer la compatibilité entre les recommandations formulées au titre du Règlement et les obligations contractées en matière commerciale en instaurant à l'article 15 du projet révisé des critères analogues à ceux retenus dans les accords de l'OMC (par exemple dans les articles 2 et 5 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires) pour justifier la mise en place de mesures de nature à entraver le commerce.**

LE CODEX ALIMENTARIUS

10. La Commission du Codex Alimentarius est un organe mixte de l'OMS et de la FAO, dont l'objet essentiel, aux termes de l'article 1 a) de ses Statuts, tend à « protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire ». De ce point de vue, une synergie existe incontestablement avec les objectifs du projet révisé de Règlement sanitaire. Les normes, recommandations, directives et codes de bonne pratique adoptés par la Commission, s'ils ne sont pas contraignants en droit, ont néanmoins acquis un certain poids en commerce international en vertu du paragraphe 2 de l'article 3 et de l'annexe A de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, puisque les mesures prises pour s'y conformer sont présumées être compatibles avec les dispositions pertinentes dudit Accord et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Du fait de ce statut particulier qui est le leur, il convient d'inclure les normes du Codex dans la présente analyse.

11. Des chevauchements peuvent se produire entre le projet de Règlement sanitaire d'une part et les normes du Codex ou la capacité conférée à la Commission du Codex d'adopter des normes d'autre part, en particulier dans le cas de recommandations relatives au commerce des denrées alimentaires formulées en vertu du Règlement sanitaire. Ce sont les recommandations permanentes qui ont suscité le plus d'inquiétudes chez certains Etats Membres parce qu'elles restent en vigueur plus longtemps. Les recommandations de l'OMS pourraient être contradictoires ou entrer en conflit avec les normes et recommandations du Codex, ou pourraient concerner des domaines au sujet desquels la Commission n'a pas encore adopté de normes mais qu'en vertu de ses statuts, elle sera habilitée au premier chef à réglementer. Dans le premier cas, les Etats Parties pourraient être confrontés à un dilemme quant à l'instrument à appliquer – dilemme susceptible d'être résolu en faveur des normes du Codex étant donné la position que leur confère l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ; dans le second cas, on pourrait être amené à se demander s'il est opportun que l'OMS fasse des recommandations dans un domaine relevant de la compétence de la Commission du Codex.

12. Il est certes difficile de prédire si un tel problème se posera et dans quelles circonstances, mais la probabilité qu'il se présente est fortement diminuée par le fait que la Commission est un organe mixte OMS/FAO et que le Directeur général ferait évidemment tout pour éviter un conflit avec les instruments adoptés par elle. Pour atténuer encore ce risque, **une référence spécifique aux normes du Codex et à d'autres instruments a été incluse dans l'article 15.d) du projet révisé. En outre, l'obligation faite à l'OMS en vertu de l'article 12 du projet révisé de coordonner ses activités avec celles des organes internationaux compétents s'appliquerait à la Commission.** Par ailleurs, il faut bien songer que le Codex n'est pas un dispositif opérationnel ou d'urgence. Les normes du Codex sont adoptées après des années d'études et de discussions, même lorsqu'elles sont élaborées en vertu de la procédure accélérée. Les recommandations temporaires formulées en vertu du Règlement ont une fonction différente, puisqu'elles sont destinées à faire face à des situations d'urgence, à caractère aigu mais de brève durée. De plus, la procédure envisagée pour l'élaboration de recommandations permanentes permettrait aux Etats Parties et organisations intéressés d'appeler l'attention du Comité d'examen dont il est question au chapitre III du titre IX du projet révisé sur l'existence et les effets des normes du Codex.

13. Enfin, il convient de faire mention des *Directives du Codex concernant les échanges d'informations dans les situations d'urgence en matière de contrôle des aliments* adoptées en 1995. Au paragraphe 2 de ces Directives, il est demandé aux autorités responsables du contrôle des aliments dans les pays exportateurs d'aviser les autorités compétentes des pays qui ont importé ou auxquels sont destinés des aliments ayant provoqué une situation d'urgence. En application du paragraphe 5, chaque pays doit désigner un point de contact primaire qui pourra assumer les fonctions d'agent national de liaison pour les échanges d'informations. On peut considérer que cette prescription est de

nature à renforcer la synergie entre les dispositions pertinentes relatives aux échanges d'informations contenues dans le Règlement, d'une part, et dans les Directives, d'autre part.

DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

Instruments examinés : Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières (1972) ainsi que le Protocole de 1996 s'y rapportant [non encore en vigueur] ; Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontières à longue distance (1979) ; Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, partie XII (1982) ; Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989) ; Convention sur la diversité biologique (1992) ; Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (1992) ; Convention sur la sûreté nucléaire (1994) ; Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (1997) ; Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (1998) ; Protocole sur l'eau et la santé se rapportant à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (1999) [non encore en vigueur] ; Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques (2000) se rapportant à la Convention sur la diversité biologique (1992) ; Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (2001) ; Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée (2002) se rapportant à la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (1976) ; Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (2004) [non encore entrée en vigueur].

14. L'étendue et la complexité du droit international de l'environnement rend toute généralisation difficile. En raison du grand nombre d'instruments et de la diversité des questions environnementales traitées, l'examen de cet aspect revêt un caractère général au lieu d'être axé sur la comparaison de dispositions spécifiques du projet de Règlement avec celles d'instruments internationaux relatifs à l'environnement. L'élargissement proposé de la portée du Règlement, en sorte qu'il couvre aussi les maladies causées par des sources chimiques ou radionucléaires, est susceptible d'entraîner certains chevauchements avec les instruments de protection de l'environnement considérés, étant donné que ces derniers s'occupent principalement de pollution chimique ou radionucléaire. Cependant, la portée des instruments relatifs à l'environnement est généralement plus vaste que le projet de Règlement, car ces instruments font obligation aux Etats Parties de prévenir, de réduire et de combattre cette pollution. Le projet de Règlement, en revanche, n'évoque ni la prévention, ni la réduction de la pollution, de telle sorte que les chevauchements ne concernent que la lutte contre les pollutions susceptibles d'être à l'origine d'une propagation internationale des maladies.

15. Les contributions et commentaires qui ont été reçus ne citent aucun exemple spécifique de conflit entre le projet de Règlement et des instruments relatifs à l'environnement. Au contraire, ils mettent l'accent sur diverses interactions complémentaires ou en synergie, telles que les suivantes : 1) le projet de Règlement n'empiète pas sur les quelques traités examinés qui comportent des obligations en matière de préparation et de mise en oeuvre des mesures d'urgence. C'est ainsi que le Protocole de 1999 sur l'eau et la santé énonce des obligations quant à la mise en place, à l'amélioration et au maintien en état de dispositifs locaux, nationaux et internationaux de surveillance, d'alerte rapide et d'intervention. En s'acquittant de ces obligations spécifiques, les Etats Parties au Protocole contribuent à l'exécution des tâches plus générales de détection et d'intervention prévues

respectivement aux articles 4 et 10 du document de travail de janvier 2004 ; 2) les structures et organes créés en vertu d'instruments relatifs à la protection de l'environnement ne sont généralement pas habilités à formuler le genre de recommandations que l'OMS ferait en application du projet de Règlement. Ainsi, le problème d'un éventuel conflit entre des recommandations relatives aux mesures à prendre pour prévenir la propagation internationale de maladies en créant le minimum d'entraves au trafic international n'a guère de chances de se poser ; 3) beaucoup d'instruments relatifs à l'environnement traitent de problèmes qui sont rarement à l'origine de situations d'urgence de santé publique de portée internationale (comme ceux occasionnés par la pollution atmosphérique transfrontières à grande distance).

16. Bien qu'aucun conflit ou chevauchement particulier n'ait été identifié, l'existence d'un grand nombre d'instruments de droit de l'environnement portant sur la pollution transfrontières rend nécessaire une coordination entre ces instruments et le Règlement ainsi qu'entre l'OMS et les organisations de tutelle ou les secrétariats des instruments intéressés. **Pour mettre en oeuvre une telle coopération, ainsi qu'il a été noté plus haut, un article sur la coopération avec des organisations et organismes internationaux a été inclus dans le projet révisé (article 12).**

LE DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX ACCIDENTS INDUSTRIELS, NUCLEAIRES ET MARITIMES

Instruments examinés : Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) ; Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le Protocole de 1978 y relatif (1978) ; Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (1990) ; Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (1992) ; Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (1986) ; Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible irradié et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997) ; Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986) ; Convention sur la sûreté nucléaire (1994).

17. Les accidents industriels, nucléaires et maritimes peuvent être à l'origine de déversements dans l'environnement de matières chimiques ou radionucléaires dans des conditions telles que ces événements pourraient entrer dans le champ d'application du projet de Règlement. Celui-ci s'appliquerait alors à ces accidents au même titre que les instruments internationaux adoptés pour faire face à de telles éventualités par l'OMI ou l'AIEA, par exemple. Les Parties à ces instruments sont tenues de prendre des mesures pour prévenir les accidents et pour lutter contre leurs conséquences s'ils se produisent. Dans ce domaine particulier, le chevauchement des attributions ne concerne que la préparation à de tels accidents et la lutte contre leurs effets, car le projet de Règlement n'énonce aucune obligation en matière de prévention des accidents.

18. Si l'on passe en revue les instruments considérés, on constate que la coordination est plus indispensable dans leur cas que dans celui des instruments relatifs à l'environnement dont il a été question dans la précédente section. S'il n'existe pas d'organisation unique chargée de faire face à la pollution chimique terrestre, l'OMI et l'AIEA assument depuis fort longtemps un rôle moteur en ce qui concerne la pollution marine, les accidents nucléaires et les situations d'urgence radiologique. Dans leurs domaines de compétence respectifs, ces deux organisations ont adopté plusieurs instruments traitant de ces questions, fixent des normes dont elles veillent à la mise en oeuvre et gèrent des dispositifs de notification et d'intervention. Depuis toujours, l'OMS apporte son appui à ces organisations lorsque des considérations de santé publique sont en jeu. Parallèlement, de par sa Constitution, l'OMS doit assumer au premier chef de la direction et de la coordination des actions

sanitaires internationales. Il est important de rappeler cet aspect de sa mission, car les Conventions examinées dans la présente section n'ont pas un caractère exhaustif et ne traitent pas nécessairement de façon adéquate des questions sanitaires. De plus, s'agissant des accidents nucléaires et des situations d'urgence radiologique, l'OMS est Partie aux deux Conventions de l'AIEA sur les accidents nucléaires de 1986 et est par conséquent tenue en droit de coordonner ses activités de secours et d'assistance conformément aux dispositions de ces instruments.

19. Plusieurs des instruments examinés font obligation aux Etats Parties de notifier tout accident aux Etats et, le cas échéant, aux organisations internationales affectés (voir en particulier l'article 198 de la Convention sur le droit de la mer, l'article 5 de la Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, le paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, l'article 2 de la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire et l'article 9 de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs). La seule disposition qui semble poser un problème de chevauchement est l'article 2 de la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire puisqu'un même Etat, s'il est à la fois Partie à ladite Convention et au Règlement sanitaire international, est censé notifier le même incident à la fois à l'OMS et à l'AIEA. On pourrait toutefois faire valoir que, parmi les données à communiquer qui sont énumérées aux articles 2 et 5 de la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, on ne trouve aucun élément relatif à la santé, en sorte que la protection sanitaire pourrait présenter une lacune si l'Etat intéressé ne notifiât pas de renseignements de ce type à l'OMS en application du Règlement.

20. **L'article 12 relatif à la coopération avec des organisations et organismes internationaux et l'article 58 du projet révisé (qui remplace l'article 42 du document de travail de janvier 2004) tendent à répondre à certaines des préoccupations exposées dans la présente section.**

LE DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX ARMES BIOLOGIQUES, CHIMIQUES ET NUCLEAIRES

Instruments examinés : Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques (1925) ; Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (1993) ; Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (1972) ; Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (1968).

21. En élargissant la portée du Règlement de façon à ce qu'il porte aussi sur la dissémination intentionnelle d'un agent biologique, chimique ou radionucléaire, on risque de créer des chevauchements avec les instruments énumérés ci-dessus. Toutefois, le droit international relatif aux armes biologiques, chimiques et nucléaires tend à réglementer le comportement des Etats de façon à minimiser le risque que de telles armes soient utilisées, cependant que le projet de Règlement concerne les interventions de santé publique qui s'imposeraient sur le plan international en cas d'utilisation de ce type d'armes. Etant donné que les objectifs du projet de Règlement et des instruments en question ne sont pas les mêmes, les relations existant entre leurs dispositions respectives, peu nombreuses, sont complémentaires ou agissent en synergie. C'est ainsi que l'obligation formulée à l'article 41 du document de travail de janvier 2004 (article 45 du projet révisé) n'est pas incompatible avec l'interdiction formulée à l'article III de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction en ce qui concerne le transfert de l'un quelconque des agents énumérés à l'article premier de ladite Convention, puisque l'article III ne s'applique pas aux types d'agents microbiens, ni aux quantités,

utilisés dans un but prophylactique, protecteur ou pacifique. **A la lumière de l'examen des instruments énumérés ci-dessus, il a donc été conclu qu'il n'était pas nécessaire d'apporter de modifications au projet révisé.**

LE DROIT INTERNATIONAL RELATIF A LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

22. Le projet de Règlement et la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1998) s'intéressent l'un et l'autre aux suites de la dissémination intentionnelle d'agents biologiques, chimiques ou radioactifs. Cependant, ces deux régimes diffèrent nettement l'un de l'autre, au point qu'une analyse des relations existant entre les dispositions des deux instruments ne donne guère de résultats utiles. Le projet de Règlement tend à mettre en place une structure de santé publique permettant une détection, une notification et une riposte rapides et efficaces en cas d'utilisation intentionnelle d'agents biologiques, chimiques ou radionucléaires afin d'en atténuer le plus possible les conséquences sanitaires. La Convention, de son côté, met en place un dispositif de répression.

23. Des tensions pourraient se faire jour entre le dispositif de santé publique dont la mise en place est prévue par le Règlement et la stratégie de répression instaurée par la Convention internationale, si les services chargés de la répression ou de la sécurité nationale ne communiquent pas à l'OMS les informations, matériels et échantillons voulus conformément aux dispositions de l'article 41 du document de travail de janvier 2004, au motif que communiquer ces informations pourrait porter atteinte ou faire obstacle aux objectifs fixés en matière de répression ou de sécurité nationale. **L'article 45 proposé dans le projet révisé a pour objet de tenir compte de cette éventualité et d'éviter tout conflit entre les deux régimes.**

LE DROIT INTERNATIONAL DES TRANSPORTS

Transports maritimes

24. L'examen a porté sur les dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, dont le but est de trouver un équilibre entre les droits de l'Etat côtier et les prérogatives de l'Etat dont le navire a la nationalité, compte tenu de la zone maritime où se trouve le navire. La plupart des dispositions du projet de Règlement révisé qui concernent plus particulièrement les transports maritimes précisent expressément ou partent implicitement du principe que les navires se trouvent dans les eaux territoriales ou intérieures de l'Etat côtier, ce qui signifie que les questions le plus susceptibles de donner lieu à chevauchements sont celles liées aux règles édictées par la Convention pour les navires se trouvant dans ces zones maritimes. Ce sont bien évidemment les zones où la souveraineté et la compétence de l'Etat côtier sont le mieux établies.

25. D'une manière générale, les dispositions de la Convention sur le droit de la mer concernant la navigation maritime agissent en synergie avec les règles pertinentes du projet de Règlement. La recherche d'un équilibre entre la compétence de l'Etat côtier en ce qui concerne les questions de santé publique et la facilitation de la navigation maritime est manifeste dans les régimes relatifs au passage inoffensif dans la mer territoriale (articles 17 à 32) et dans les eaux archipélagiques (article 52), au passage en transit par les détroits servant à la navigation internationale (articles 37 à 44) et par les voies de circulation dans les eaux archipélagiques (articles 53 et 54), ainsi que dans les dispositions relatives à la prévention et à la répression des infractions aux lois et règlements sanitaires dans la zone

contiguë à la mer territoriale (article 33, paragraphe 1). Au titre de chacun de ces régimes, les Etats côtiers sont habilités à adopter et à faire appliquer des lois et règlements traitant entre autres des risques pour la santé publique. Aucune incompatibilité particulière n'a été décelée entre les dispositions susmentionnées de la Convention et les articles 19 et 21 du document de travail de janvier 2004 (devenus les articles 23 et 25 du projet révisé).

Transports aériens

26. Pour examiner cette question, on s'est reporté à la Convention relative à l'aviation civile internationale (1944). D'une façon générale, cette Convention agit en synergie avec le projet de Règlement, eu égard tout d'abord à leur objectif commun d'éviter toute entrave inutile aux transports aériens pour l'une, et au trafic international pour l'autre. Cette synergie se trouve renforcée par les normes et pratiques préconisées par l'OACI. Cette Organisation a adopté une norme obligatoire stipulant que les Etats contractants sont tenus de se conformer aux dispositions pertinentes de l'édition en vigueur du *Règlement sanitaire international* de l'Organisation mondiale de la Santé (annexe 9, par. 8.12). La Convention susmentionnée vient encore renforcer la synergie avec le projet de Règlement en précisant en son article 13 que les lois et règlements d'un Etat contractant concernant l'entrée ou la sortie de son territoire, y compris la réglementation relative à la quarantaine, doivent être observés par les passagers, équipages, ainsi que pour les marchandises des aéronefs ; quant à l'article 14 de ladite Convention, il dispose que chaque Etat contractant convient de prendre des mesures efficaces pour prévenir la propagation par la navigation aérienne des maladies contagieuses.

Transports terrestres

Instruments examinés : Convention internationale pour faciliter le franchissement des frontières aux marchandises transportées par voie ferrée (1952) ; Convention internationale pour faciliter le franchissement des frontières aux voyageurs et aux bagages transportés par voie ferrée (1952) ; Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (1957) ; Accord relatif aux transports internationaux de denrées périssables et aux engins spéciaux à utiliser pour ces transports (1970) ; Convention douanière relative aux conteneurs (1972) ; Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (1975) ; Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles de marchandises aux frontières (1982) ; Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (2000).

27. D'une manière générale, ces instruments tendent à réglementer le transport des marchandises par voie terrestre de façon à en garantir l'efficacité, à faire échec à la contrebande et à améliorer la sécurité des transports. La nature de ces objectifs fait qu'il n'existe guère de chevauchement entre ces accords et le projet de Règlement.

28. Plusieurs des instruments susmentionnés autorisent les interventions de santé publique, ce qui instaure en principe une synergie avec les dispositions pertinentes du projet de Règlement. Un conflit pourrait se présenter avec la Convention douanière relative aux conteneurs, qui dispose que « chacune des Parties contractantes accordera l'admission temporaire ... aux conteneurs, qu'ils soient chargés ou non de marchandises » (article 3, paragraphe 1). Or il est envisagé, dans le projet révisé, qu'il soit possible de recommander aux Etats Parties de refuser l'accès de conteneurs chargés de marchandises, même à titre temporaire. C'est ainsi que l'article 16 du projet révisé mentionne le refus d'autoriser l'entrée parmi les mesures que l'OMS peut recommander d'appliquer aux conteneurs. L'imposition de mesures de santé publique préconisées par l'OMS ayant pour effet d'empêcher l'entrée de conteneurs exclurait que soient remplies les obligations prévues dans la Convention douanière concernant l'admission temporaire des conteneurs. Aucune disposition de ladite Convention ne traite des

situations de santé publique qui nécessiteraient d'interdire l'entrée de conteneurs. **En dépit de ce conflit éventuel, le projet révisé n'a pas été amendé sur ce point, car cela risquerait de diminuer sensiblement le niveau de protection offert dans le cas d'une menace pesant sur la santé publique qui serait liée à la circulation internationale des conteneurs.**

LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME

29. La mise en oeuvre du Règlement pourrait amener les Etats Parties à prendre des dispositions ou des mesures ayant une incidence sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales protégés par les instruments pertinents et les règles du droit international coutumier. Des mesures telles que la mise à l'isolement et le placement en quarantaine, le fait d'exiger un examen médical, une vaccination ou une mesure de prophylaxie, de recueillir et de communiquer des données individuelles et la destruction de biens personnels pourraient être de nature à entraver la jouissance de droits tels que le droit à la vie privée, la liberté de circulation, la sécurité de la personne, la liberté et le droit de propriété.

30. Le principal texte que l'on a examiné à ce sujet est le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), instrument quasi universel qui fait partie de ce qu'il est convenu d'appeler la Charte internationale des Droits de l'Homme. A cet égard, toutefois, plusieurs des droits et libertés consacrés par le Pacte et pertinents pour l'application du projet de Règlement peuvent faire l'objet de certaines restrictions, notamment pour des raisons de santé publique. On se référera en particulier aux articles 9 et 10 (liberté et sécurité de la personne), à l'article 12 (liberté de circulation), à l'article 17 (droit à la vie privée), à l'article 18 (liberté de pensée, de conscience et de religion), à l'article 19 (liberté d'expression), à l'article 21 (droit de réunion pacifique) et à l'article 22 (liberté d'association). Le fait de se référer à ces droits sujets à « restrictions » permet une meilleure synergie entre le projet de Règlement et le Pacte.

31. **Pour s'assurer que les mesures sanitaires prévues dans le projet de Règlement révisé seront appliquées aux personnes d'une façon qui ne soit pas contraire aux droits et libertés qui sont les leurs en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, il y est maintenant fait référence en termes généraux au paragraphe 1 de l'article 42. Des dispositions ou mentions appropriées ont également été incluses ailleurs dans le projet de Règlement, comme par exemple dans les articles 15, 27, 28 et 39, ainsi qu'au paragraphe 2 de l'article 42.**

32. Il a par ailleurs été noté que l'article 23 et le paragraphe 2 de l'article 36 du document de travail de janvier 2004 imposaient aux Etats des obligations plus contraignantes que celles consacrées par le droit relatif aux droits de l'homme existants, en ce sens que ces articles interdisaient tout examen médical, vaccination et mesure de prophylaxie imposés sans le consentement des intéressés ou qu'ils ne subordonnaient pas l'admission d'un voyageur dans un Etat à ces mesures. **C'est pourquoi ces deux dispositions ont été refondues dans le projet révisé en un nouvel article 27 tendant vers un meilleur équilibre entre la protection de la santé publique et le respect des droits de l'homme.**

LE DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX IMMUNITES DIPLOMATIQUES

33. Les commentaires et contributions reçus ont unanimement fait valoir qu'il y aurait conflit entre l'article 38 du document de travail de janvier 2004 et les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961), notamment son article 29 consacrant l'inviolabilité de

la personne de tout agent diplomatique et son article 31 garantissant aux agents diplomatiques l'immunité de la juridiction de l'Etat accréditaire.

34. L'article 38 du document de travail de janvier 2004 se fondait sur une interprétation faite par le Comité de la Quarantaine internationale (devenu le Comité de la Surveillance internationale des Maladies transmissibles), reproduite sous forme de note de bas de page se rapportant à l'article 24 du Règlement actuel. Cette interprétation se fondait sur l'idée que les mesures de santé publique appliquées par un Etat n'ont ni la même nature, ni la même fonction que les mesures coercitives et juridictionnelles dont il est question aux articles 29 et 31 de la Convention de Vienne, et que le respect des immunités diplomatiques ne doit pas entraîner des lacunes inacceptables dans la protection contre des menaces pesant sur la santé publique.

35. A la lumière des commentaires reçus, l'article 38 du document de travail de janvier 2004 a été remanié pour devenir l'article 43 dans le projet révisé ; il tend à garantir l'application de mesures sanitaires appropriées en vertu du Règlement sans porter atteinte aux immunités consacrées par le droit international. En même temps, la portée de l'article tel qu'il était conçu à l'origine a été étendue à toute personne jouissant d'immunités en vertu du droit international, car le problème peut aussi se poser dans le cas de hauts fonctionnaires ou autres personnes jouissant d'immunités en droit international sans être des agents diplomatiques au sens de la Convention de Vienne.

CONCLUSION

36. L'étude ci-dessus, réalisée à la demande de nombreux Etats Membres, a pour but d'orienter les débats du groupe de travail intergouvernemental. Le plus grand nombre possible d'instruments internationaux a été examiné, dans les limites du temps et des ressources disponibles. Bien entendu, ce tour d'horizon n'exclut nullement que des Etats Membres se réfèrent à des instruments qui n'ont pas été examinés ici, ou de soulever d'autres questions au cours de la réunion.

= = =