



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports****137^e session**

Genève, 10-13 juin 2014

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

Mandat et Règlement intérieur du Groupe de travail**Statut des Parties contractantes non membres
de la CEE dans les Groupes de travail du Comité
des transports intérieurs****Note du secrétariat****I. Mandat**

1. En 2013, la Mongolie a demandé à devenir membre du Comité des transports intérieurs (CTI), en se fondant, entre autres, sur les Directives (ECE/EX/1) adoptées par le Comité exécutif à sa quatrième session, en juillet 2006, relatives au statut et aux droits des Parties contractantes non membres de la CEE¹. Plusieurs pays non membres de la CEE ont fait savoir qu'ils souhaiteraient devenir membres à part entière de Groupes de travail s'occupant des instruments juridiques dont ils sont Parties contractantes.

2. Lors de la soixante-seizième session du Comité, la réunion des présidents de ces organes subsidiaires a été consacrée à l'examen de la participation de pays non membres de la CEE, qui sont par ailleurs Parties contractantes à des conventions et des accords de transport, à des groupes de travail dont les activités concernent ces instruments et à d'autres organismes intergouvernementaux relevant de la CEE. Le Comité a décidé entre autres de charger le secrétariat de transmettre les questions en suspens aux Groupes de travail aux fins d'examen puis de recueillir leurs opinions et leurs pratiques et d'en faire la synthèse, aux fins d'examen à sa soixante-dix-septième session.

¹ Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.



3. Conformément à cette requête, le secrétariat a établi le présent document qui contient des renseignements de fond, expose les opinions exprimées jusqu'à présent au sein du CTI et du Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) et qui établit des parallèles avec les questions actuellement examinées par le WP.30.

II. Historique

4. La CEE est chargée de veiller au respect de 58 instruments juridiques dans le domaine des transports (ci-après dénommées conventions de transport), dont 49 sont en vigueur. Des États non membres de la CEE sont Parties contractantes à 29 conventions de transport, ce qui signifie qu'environ 60 % des conventions de transport administrées par la CEE en vigueur ont une étendue géographique qui va au-delà du territoire de la CEE. Certaines de ces conventions instituent des organes statutaires (comités administratifs) qui sont administrés par la CEE et qui accordent le statut de membre à part entière et le droit de vote à toutes les Parties contractantes, qu'elles soient ou non membres de la CEE.

5. Quatorze comités administratifs ont été établis par les différentes conventions de transport administrées par la CEE; en d'autres termes, sur les 58 instruments juridiques, 14 disposent d'un comité administratif. Et pourtant, même dans ces cas, une grande partie des préparatifs est effectuée par le Groupe de travail compétent. Lorsque l'instrument juridique ne contient pas de disposition relative à la création d'un comité administratif, c'est le Groupe de travail s'occupant du même sujet qui est chargé de rédiger les amendements. Dans de tels cas, la prise de décisions et le droit de participation au Groupe de travail peuvent devenir un enjeu.

6. Étant donné que toutes les conventions ne prévoient pas l'établissement d'un comité d'administration – et même s'il en existe un qui se réunit régulièrement, une grande partie du travail est effectuée par le Groupe de travail – les Parties contractantes non membres de la CEE qui participent activement aux activités de mise à jour se sont déclarées préoccupées par leur statut dans le Groupe de travail et finalement dans le CTI. Leur participation à différents Groupes de travail de la CEE et à leurs organes subsidiaires a, dans la pratique, pris plusieurs formes:

a) Membres à part entière: certains États non membres de la CEE participent à des groupes de travail en tant que membres à part entière, sous réserve de l'aval du comité sectoriel principal (c'est-à-dire le CTI);

b) Observateurs: des pays non membres de la CEE participent aux travaux de Groupes de travail en tant qu'observateurs (c'est-à-dire en ayant statut consultatif), sur toute question les concernant, conformément au paragraphe 11 du mandat de la CEE;

c) Observateurs hybrides: des pays non membres de la CEE participant en tant qu'observateurs aux travaux de Groupes de travail sur les questions présentant de l'intérêt pour eux, mais deviennent membres à part entière lors de l'examen de questions concernant les instruments juridiques auxquels ils sont Parties contractantes.

7. Dans le cadre du premier examen de la réforme de la CEE adoptée en décembre 2005, la Commission économique pour l'Europe a chargé les comités sectoriels et leurs organes subsidiaires d'aligner leur mandat et leurs programmes de travail sur un nouveau modèle. Le WP.30 a donc donné le coup d'envoi des travaux en vue d'une révision de son mandat et de son règlement intérieur. À cette occasion, la délégation de l'Iran (République islamique d') a fait valoir que, compte tenu du caractère mondial de certaines conventions adoptées sous les auspices du WP.30, les Parties contractantes qui ne sont pas membres de la CEE devraient avoir la possibilité de participer aux travaux du Groupe de travail en tant que membres à part entière, plutôt qu'à titre purement consultatif, comme l'indique

le Règlement intérieur de la CEE. En outre, la délégation de l'Iran a soumis des propositions de modification du projet de règlement intérieur, dans l'idée d'établir une distinction entre les compétences du Groupe de travail et celles des différents comités administratifs mentionnés au titre du point 1 n) du projet de mandat. Au fil des sessions, les questions soulevées par l'Iran (République islamique d') n'ont pas été résolues et le Groupe de travail n'est pas parvenu à une décision concertée.

III. Mandat et Règlement intérieur de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

8. Le mandat de la Commission ainsi que son règlement intérieur contiennent des dispositions relatives au point que nous examinons. En effet, en vertu du paragraphe 11 du mandat:

«La Commission invitera tout membre de l'Organisation des Nations Unies qui n'est pas membre de la Commission à participer, à titre consultatif, à l'examen qu'elle pourra consacrer à toute question présentant un intérêt particulier pour ce pays non membre.»

9. Ce privilège peut aussi valoir pour les organes subsidiaires, mais il se limite au statut consultatif et aux questions présentant un intérêt particulier pour le pays en question. Il n'est nulle part question de participation à tous les débats. On en trouve un autre exemple au paragraphe 8 du mandat de la Commission, aux termes duquel seules les «nations européennes non membres de l'Organisation des Nations Unies» peuvent être admises avec statut consultatif et – sous réserve de l'aval de la Commission – investies du droit de vote. Ce paragraphe apparaît aujourd'hui comme dépassé de telle sorte que seul le paragraphe 11 du mandat semble aujourd'hui pertinent.

10. Dans la pratique, le statut consultatif signifie que les pays membres de la CEE peuvent donner leur opinion sur des questions qui les concernent, qu'ils peuvent participer aux débats et que leurs opinions sont prises en considération par les membres à part entière, dans un esprit de coopération. Bien que seuls les pays membres de la CEE puissent participer aux votes ou prendre des décisions par consensus, les points de vue des pays non membres de la CEE sont dûment pris en considération au moment de la prise des décisions.

11. Dans le Règlement intérieur de la CEE, le chapitre VI consacré aux organes subsidiaires contient les éléments suivants:

- La dernière phrase de l'article 18 stipule que la Commission peut déléguer aux organes subsidiaires «tous les pouvoirs qui peuvent leur être nécessaires pour leur permettre de s'acquitter efficacement des travaux de caractère technique qu'elle leur confie»;
- L'article 20 stipule que «Les organes subsidiaires établissent eux-mêmes leur règlement intérieur, à moins que la Commission n'en décide autrement.».

12. On peut faire valoir que la Commission, dans son règlement intérieur, donne un certain degré d'autonomie de fonctionnement à ses organes subsidiaires. De prime abord, il semblerait que cette autonomie soit accordée uniquement dans le Règlement intérieur. Apparemment, il semble difficile de s'écarter du mandat de la Commission, qui définit ses buts et ses objectifs et par extension ceux de ses organes subsidiaires, dans un cadre géographique bien défini.

A. Modalités d'admission des nouveaux membres dans la Commission économique pour l'Europe et/ou dans ses organes subsidiaires

13. Le Conseil économique et social (ECOSOC), organe principal de l'Organisation des Nations Unies créé en vertu de la Charte² des Nations Unies, chapeaute toutes les commissions régionales de l'ONU, y compris la CEE, ainsi que d'autres organes des Nations Unies s'occupant de questions économiques et sociales. Dans ces conditions, et conformément au Règlement intérieur de l'ECOSOC, tout pays qui est candidat à la CEE en qualité de membre à part entière doit adresser sa candidature à l'ECOSOC. Le Règlement intérieur de l'ECOSOC dispose plus précisément ce qui suit:

- Article 24: Le Conseil peut décider de la composition et du mandat des commissions régionales;
- Article 25: Sauf si le Conseil en décide autrement, les membres de tout organe ou organisme à composition limitée, autres que ceux relevant d'une commission régionale, sont élus par le Conseil.

14. L'ECOSOC est le seul organe habilité à modifier le mandat de la CEE et à décider quels pays peuvent en être membres. Tout pays admis par l'ECOSOC à faire partie de la CEE acquiert automatiquement tous les droits et tous les devoirs d'un membre à part entière à tous les niveaux. De l'avis du Bureau des affaires juridiques du Siège de l'Organisation des Nations Unies, la seule exception prévue à l'Article 25 est que les commissions régionales, contrairement à tous les autres organes de l'ECOSOC, peuvent créer leurs propres organes subsidiaires sans demander l'aval de l'ECOSOC. Cette liberté d'action sous-entend que les commissions régionales n'outrepassent pas leur mandat tel qu'il est défini dans les textes.

15. En ce qui concerne la possibilité d'admettre de nouveaux membres, il semble que les pays non membres de la CEE doivent apporter la preuve qu'ils ont des intérêts et des activités économiques légitimes dans la région en question. Cependant, à en juger par l'exemple des États-Unis d'Amérique et du Canada, la proximité géographique ne semble pas être une exigence catégorique. On peut citer en exemple le cas d'Israël dont l'admission a été décidée par la résolution 1991/72, qui est reproduite ci-après:

«En date du 26 juillet 1991

32^e séance plénière

Admission d'Israël en qualité de membre à la Commission économique pour l'Europe

Le Conseil économique et social,

Considérant l'ampleur des relations économiques existant entre Israël et les États membres de la Commission économique pour l'Europe,

Considérant également qu'Israël s'est déclaré prêt à contribuer aux travaux de la Commission en acceptant les responsabilités inhérentes à la qualité de membre à part entière,

Considérant en outre que la Commission économique pour l'Europe a noté qu'Israël a de nouveau demandé au Conseil son admission temporaire en qualité de membre à la Commission à sa quarante-sixième session et qu'elle a indiqué qu'elle attendait une décision du Conseil concernant l'admission d'Israël conformément à sa demande,

² Voir Charte de l'Organisation des Nations Unies, Chap. X.

Décide d'amender le paragraphe 7 du mandat de la Commission économique pour l'Europe en ajoutant Israël à la liste des membres de la Commission, conformément à sa demande d'admission à titre temporaire en qualité de membre de la Commission, formulée dans la lettre datée du 16 avril 1991 adressée au Président du Conseil économique et social par le Représentant permanent d'Israël de l'Organisation des Nations Unies.».

B. Directives et instructions du Comité exécutif (EXCOM)

16. Le document du Comité exécutif ECE/EX/1, du 9 octobre 2006, contient les Directives relatives à la création et au fonctionnement des Groupes de travail au sein de la CEE. Ce document, qui complète le mandat et le Règlement intérieur de la CEE fait expressément mention des pays non membres de la CEE à son paragraphe 2, comme suit:

«Tous les États membres de la CEE peuvent participer aux groupes de travail. Les États qui ne sont pas membres de la CEE peuvent y participer en qualité d'observateurs ou, avec l'accord du comité sectoriel principal, en tant que membres à part entière. En outre, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales (ONG) compétentes peuvent aussi être invitées en qualité d'observateurs, conformément aux règles et pratiques de l'ONU en la matière.».

17. D'après les directives, il est clair que les pays non membres de la CEE peuvent obtenir le statut de membres à part entière des Groupes de travail. Cependant, ce statut doit être approuvé par le comité sectoriel pertinent, en l'occurrence le Comité des transports intérieurs. En outre, on peut raisonnablement penser que le Règlement intérieur du Groupe de travail devrait être modifié en conséquence pour autoriser cette participation.

18. Dans l'hypothèse où les Groupes de travail de la CEE pourraient décider d'accorder le statut de membres à part entière à des pays non membres de la CEE, on peut supposer que ce statut vaudrait seulement pour le Groupe de travail en question, à l'exclusion du comité sectoriel (à savoir le CTI) des autres Groupes de travail et de la Commission.

19. En ce qui concerne plus précisément le WP.30 – et il en va de même pour tous les groupes de travail – lors de l'examen d'accords internationaux qui ne prévoient pas de Comité administratif, seules les Parties contractantes auxdits accords peuvent participer aux décisions concernant la modification de ceux-ci. Cela vaut aussi bien pour les pays membres de la CEE que pour les pays non membres. Pour dire les choses simplement, les États membres de la CEE, pas plus qu'un autre État, ne peuvent participer à une décision concernant un accord auquel ils ne sont pas parties, qu'ils soient ou non membres d'un groupe de travail. Il se trouve simplement qu'en l'absence de Comité administratif, les questions pertinentes sont examinées dans l'instance que constitue le Groupe de travail.

C. Document concernant les résultats de l'examen de la réforme

20. Suite à l'examen de la réforme de la CEE de 2005, la CEE a approuvé les procédures et les pratiques d'harmonisation et a chargé le Comité exécutif de veiller à ce que tous les organes subsidiaires mais aussi le secrétariat appliquent les Lignes directrices relatives aux procédures et pratiques, telles qu'elles figurent dans l'annexe III du document E/ECE/1468³ de 2013. L'article 2 de ces lignes directrices dispose ce qui suit:

«Tous les comités sectoriels et les autres organes subsidiaires peuvent adopter leur propre règlement intérieur, fondé sur le Règlement intérieur de la CEE

³ www.unece.org/fileadmin/DAM/commission/2013/E_ECE_1468-EN.pdf.

et, s'il y a lieu, le Règlement intérieur du Conseil économique et social, compte tenu des présentes lignes directrices. À défaut, leurs travaux sont censés être régis par le Règlement intérieur de la Commission et, s'il y a lieu, le Règlement intérieur du Conseil économique et social, compte tenu *mutatis mutandis* des présentes lignes directrices.».

IV. Points à examiner par le Groupe de travail

21. Il semble qu'il existe une contradiction entre d'une part le mandat et le Règlement intérieur de la CEE et d'autre part les directives du Comité exécutif. En effet, d'après le mandat de la CEE, les pays non membres ne peuvent obtenir qu'un statut consultatif, qui leur est accordé par la Commission, et qui leur permet de participer aux travaux de celle-ci et aux travaux de ses organes subsidiaires, mais exclusivement pour l'examen des questions les concernant. Les directives du Comité exécutif en revanche, autorisent les pays non membres de la CEE à participer en qualité de membres à part entière aux groupes de travail, qu'ils soient ou non membres de la Commission. Le Comité exécutif, en sa qualité d'organe exécutif de la Commission, a autorité pour définir les directives opérationnelles des organes subsidiaires de la Commission, sur instruction de la Commission et avec son aval. En outre, malgré cette apparente contradiction entre le mandat de la CEE et les directives du Comité exécutif, le Bureau des affaires juridiques de l'ONU a considéré que ces directives reflétaient la pratique établie et qu'il était par conséquent possible pour les pays non membres de la CEE de devenir membres à part entière des groupes de travail.

22. Le Groupe de travail est prié d'examiner les renseignements ci-dessus et de faire connaître son avis au Comité des transports à sa prochaine session, aux fins d'examen, ainsi que de prendre en considération les éléments présentés ici en vue de modifier et/ou d'adopter la version révisée de son mandat et de son règlement intérieur.
