



NATIONS UNIES

UN/DA COLLECTION

ASSEMBLEE

GENERALE

Distr.
GENERALEA/35/312
27 août 1980FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Trente-cinquième session
Point 105 de l'ordre du jour provisoire*

REEXAMEN DU PROCESSUS D'ETABLISSEMENT DES TRAITES MULTILATERAUX

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
I. INTRODUCTION	1 - 4	4
II. CARACTERISTIQUES GENERALES DU PROCESSUS D'ETABLISSEMENT DES TRAITES MULTILATERAUX	5 - 19	5
A. Au sein de l'Organisation des Nations Unies	5 - 15	5
B. Au sein d'autres organisations intergouvernementales	16 - 19	11
III. CARACTERISTIQUES PARTICULIERES DU PROCESSUS D'ETABLIS- SEMENT DES TRAITES MULTILATERAUX	20 - 62	15
A. Mise en train du processus d'établissement des traités	21 - 29	15
1. Proposition	22 - 23	15
2. Etudes préalables à la mise en train du processus d'élaboration des traités	24 - 25	16
3. Mise en train officielle du processus d'établiss- sement d'un traité	26	17
4. Décision quant au type d'instrument	27 - 29	17

* A/35/150.

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
B. Etablissement des traités multilatéraux	30 - 50	19
1. Le projet initial	30 - 31	19
2. Négociations	32 - 35	20
3. Consultations avec les gouvernements et autres entités	36	21
4. Comités de rédaction	37 - 39	21
5. Langues	40 - 42	23
6. Clauses finales	43 - 44	23
7. Comptes rendus et commentaires	45 - 48	24
8. Conflits avec d'autres traités	49 - 50	25
C. Adoption des traités multilatéraux	51 - 56	26
1. Organe	51 - 53	26
2. Règles de procédure spéciales	54 - 55	27
3. Majorités requises	56	27
D. Difficultés après l'adoption	57 - 61	28
1. Comment faciliter l'acceptation des traités en agissant au niveau de la méthode de formulation	58 - 59	28
2. Suite donnée à l'action des Etats	60 - 61	29
E. Additions et mises à jour	62	30
IV. QUESTIONS A EXAMINER	63	32
A. Etudes supplémentaires		32
B. Charge que représente l'établissement des traités multilatéraux de façon générale		32
C. Coordination globale du processus d'établissement des traités multilatéraux		33

/...

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Pages</u>
D.	Améliorations à apporter à l'ensemble du processus d'établissement des traités au sein de l'Organisation des Nations Unies	33
E.	Travaux de la Commission du droit international	34
	1. Modifications de structure éventuelles	34
	2. Modifications de l'ordre du jour éventuelles	34
	3. Modifications de procédure éventuelles	35
F.	Négociations finales et adoption des traités multilatéraux	35
G.	Rédaction et langues	36
H.	Comptes rendus, rapports et commentaires	37
I.	Procédures à suivre après l'adoption du traité	38
J.	Procédures d'amendement des traités	38

ANNEXE

Liste des unités administratives du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et des organisations internationales qui ont présenté des rapports

I. INTRODUCTION

1. Lors de la trente-deuxième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission a examiné une question intitulée "Réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux", dont l'inscription à l'ordre du jour avait été proposée par l'Australie, l'Égypte, l'Indonésie, le Kenya, le Mexique, les Pays-Bas et Sri Lanka. Dans la communication demandant l'inscription de cette question (A/32/143 et Corr.1), ces États proposaient que l'Organisation des Nations Unies examine les nombreuses méthodes d'élaboration des traités multilatéraux employées au sein de l'Organisation et sous ses auspices afin de déterminer si ces méthodes étaient aussi efficaces et économiques que les besoins de la communauté le demandaient et que les circonstances le permettaient. Sur la base du rapport de la Commission (A/32/363), l'Assemblée a adopté la résolution 32/48 du 8 décembre 1977 par laquelle elle priait le Secrétaire général d'établir un rapport sur les techniques et les procédures utilisées pour élaborer des traités multilatéraux en vue de le présenter à l'Assemblée générale lors de sa trente-quatrième session; invitait les gouvernements et la Commission du droit international à présenter avant le 31 juillet 1979 leurs observations sur cette question, aux fins d'inclusion dans le rapport susmentionné; priait les institutions spécialisées et les autres organisations intéressées qui s'occupaient de l'établissement et de l'étude de traités multilatéraux, ainsi que l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, s'ils y étaient invités, de prêter toute l'assistance voulue et décidait d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa trente-quatrième session la question intitulée "Réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux".

2. En application de la résolution 32/48, le Conseiller juridique a adressé une communication à 15 unités administratives du Secrétariat de l'ONU autres que le Bureau des affaires juridiques, en leur demandant de décrire les techniques et procédures d'établissement des traités qu'ils utilisent dans leurs domaines respectifs. Afin de les aider à s'acquitter de cette tâche, une série de directives générales accompagnait cette communication. Dans le même temps, le Conseiller juridique a adressé une demande assez semblable à toutes les institutions spécialisées et autres organisations du système ainsi qu'à 22 autres organisations intergouvernementales mondiales et régionales, connues pour leur participation active à l'élaboration de traités. Ces demandes étaient aussi accompagnées d'une autre série de directives générales. Enfin, des lettres de rappel concernant les observations que l'Assemblée générale avait demandées au paragraphe 2 de sa résolution ont été envoyées à tous les gouvernements, et des dispositions ont été prises pour inscrire à l'ordre du jour de la trentième session de la Commission du droit international (CDI) un point relatif à cette question.

3. Les communications susmentionnées ont suscité les réponses ci-après, qui portaient sur le fond de la question :

a) Observations de neuf gouvernements, dont le texte sera publié dans l'additif 2 au présent rapport;

/...

b) Observations de la Commission du droit international, élaborées par un groupe de travail créé initialement à la trentième session de la Commission puis reconstitué à la trente et unième session, que la Commission a approuvées à sa 1580ème séance, le 31 juillet 1979 1/; ces observations seront publiées dans l'additif 2 au présent rapport.

c) Rapports de 13 unités administratives du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et de 25 institutions spécialisées et autres organisations internationales, dont la liste figure à l'annexe ci-après; étant donné les limitations imposées à la longueur des rapports du Secrétariat, il n'est pas possible de faire figurer ici le texte intégral des réponses reçues ou même d'en faire une analyse détaillée, notamment parce que, ainsi qu'il est expliqué aux paragraphes 5 à 15 ci-après, il s'en dégage relativement peu de caractéristiques communes.

4. Comme les observations de trois gouvernements seulement avaient été reçues avant la date limite fixée, date elle-même trop tardive pour permettre au Secrétaire général de tenir compte de ces observations dans un rapport devant être examiné à la trente-quatrième session de l'Assemblée générale, lors de cette session, le Secrétaire général a proposé au Bureau de renvoyer l'examen de la question à la trente-cinquième session de l'Assemblée. Le Bureau a décidé de recommander à l'Assemblée de supprimer ce point de l'ordre du jour de sa trente-quatrième session. Néanmoins, au cours de l'examen du rapport annuel de la CDI par la Sixième Commission, plusieurs représentants ont commenté les observations élaborées par la Commission 2/.

II. CARACTERISTIQUES GENERALES DU PROCESSUS D'ETABLISSEMENT DES TRAITES MULTILATERAUX

A. Au sein de l'Organisation des Nations Unies

5. En moins de 35 ans, près de 200 traités multilatéraux ont été conclus au sein de l'Organisation des Nations Unies, c'est-à-dire soit par des organes de l'Organisation, soit lors de conférences diplomatiques convoquées par l'ONU, traités dont le quart environ ne sont que de simples amendements, prorogations ou protocoles subsidiaires à des accords dont certains ont même été conclus au sein de la Société des Nations. Un examen des différentes procédures utilisées

1/ Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Supplément No 10 (A/34/10), par. 184 à 195.

2/ Ces observations étaient résumées dans le rapport de la Sixième Commission à l'Assemblée générale (A/33/419, par. 259 et 260) et traitées plus en détail dans un résumé par thème des débats consacrés au rapport de la CDI, établi par le Secrétariat à l'intention de la Commission (A/CN.4/L.311, par. 249 à 254).

antérieurement ou à l'heure actuelle au sein de l'ONU pour l'élaboration de ces traités révèle une très grande diversité. Les principaux critères permettant de différencier ces procédures sont notamment les suivants : s'agit-il de procédures bien établies et structurées ou élaborées à une fin donnée, dans quelle mesure est-il fait appel à des groupes d'experts et à des organes représentatifs et quel est le degré de participation de l'Assemblée générale.

6. Ainsi, les traités sont promulgués ^{3/} par l'Assemblée générale à l'issue d'un examen approfondi effectué au cours d'une session unique ou d'une longue série de sessions dans le cadre d'une ou de plusieurs grandes commissions ou même de deux grandes commissions se réunissant conjointement ou après un examen de pure forme d'un projet élaboré par un autre organe. Il peut s'agir d'un des organes principaux de l'Organisation (comme le Conseil économique et social ou le Secrétariat) ou d'un groupe d'experts permanent (comme la Commission du droit international ou la Commission des droits de l'homme); parfois cela peut être un organe représentatif plus réduit, spécialisé - comme la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) ou le Sous-Comité juridique du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique - non spécialisé - comme la Commission préparatoire des Nations Unies - ou spécial - comme le Comité spécial pour l'élaboration d'une convention internationale contre la prise d'otages. D'autres traités ont été promulgués directement par le Conseil économique et social, par une Commission régionale ou par un de ses organes subsidiaires (comme le Comité des transports intérieurs de la Commission économique pour l'Europe), voire même par le Secrétaire général. Néanmoins, la majorité des traités ont été promulgués par des conférences de plénipotentiaires convoquées par l'Assemblée, le Conseil, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Centre du commerce international, etc. A leur tour, la plupart de ces conférences (à l'exception notable de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer) ont fondé leurs travaux, parfois courts et de pure forme mais plus souvent approfondis et s'étendant sur plusieurs sessions, sur un projet de texte élaboré par un autre organe comme ceux mentionnés dans le cas des instruments adoptés directement par l'Assemblée.

7. La seule caractéristique générale qui semble pouvoir être dégagée est que le processus d'établissement des traités multilatéraux à l'Organisation des Nations Unies passe presque toujours (sauf pour certains instruments régionaux ou spécialisés, de nature plus limitée) par plusieurs étapes. Les premières étapes de l'élaboration d'un instrument sont généralement confiées à un organe restreint, petit comité de représentants gouvernementaux, groupe d'experts ou Secrétariat de l'ONU, mais les étapes finales se déroulent toujours au sein d'une instance représentative, qu'il s'agisse d'un organe ou d'une conférence, dont la composition coïncide généralement avec le nombre d'adhésions que l'instrument envisagé est susceptible de recueillir. Néanmoins, les combinaisons possibles ont été si nombreuses dans la pratique qu'il n'est ni possible ni utile d'en dresser la liste.

^{3/} Dans le présent rapport, le terme "promulguer" s'entend de l'adoption du texte et de l'ouverture de l'instrument à la signature ou à toute autre forme d'acceptation.

On a cependant tenté à la section III ci-après d'examiner étape par étape nombre des procédures utilisées jusqu'à présent à l'Organisation des Nations Unies et dans d'autres organisations.

8. Il convient néanmoins de noter que l'ONU, contrairement à certaines autres organisations mentionnées aux paragraphes 16 à 19 ci-après, n'a aucune procédure d'établissement de traités entièrement structurée, saine, une procédure qui débiterait par l'élaboration d'un instrument à un moment donné et qui, selon toute vraisemblance, aboutirait au bout d'un laps de temps déterminé (en général deux à quatre ans) à un instrument complet prêt à être soumis à l'acceptation des gouvernements. Plusieurs raisons expliquent ce manque de procédures entièrement structurées. Tout d'abord, la diversité des questions dont s'occupe l'Organisation, qui tient en partie au fait que lorsque sont circonscrits des domaines particuliers où l'activité d'établissement de traités est appelée à prendre de l'importance, il est courant qu'une institution spécialisée ou toute autre organisation intergouvernementale mondiale ou régionale soit créée à cette fin, ce qui pratiquement ne laisse à la charge de l'organisation centrale que des sujets non homogènes. Deuxièmement, les types de problèmes ainsi laissés à l'Organisation sont souvent plus vastes ou davantage sujets à controverse, tels par exemple le désarmement, les droits de l'homme, le développement progressif et la codification du droit international, la restructuration d'ensemble des relations internationales politiques et économiques, et la création de nouvelles organisations spécialisées chargées de remplir des fonctions données. Enfin, la composition de l'ONU est bien plus variée que celle de la plupart d'autres organisations telles que les nombreuses organisations régionales ou techniques restreintes; qui plus est, même comparée à celle d'autres organisations mondiales, la composition de l'ONU traduit la recherche d'une universalité plutôt qu'un engagement d'atteindre un quelconque objectif précis plus modeste. La diversité des questions, présentées à des membres dont les intérêts et les priorités varient, rend impossible la mise au point de procédures d'établissement des traités rigides et applicables dans tous les cas.

9. Il existe néanmoins à l'ONU des exemples de procédures d'établissement des traités multilatéraux en partie structurées. Le cas le plus frappant est évidemment celui de la CDI, dont les méthodes de travail découlent en partie du statut de la Commission (résolution 174 (II) de l'Assemblée générale en date du 21 novembre 1947); elles sont décrites plus en détail dans les observations préparées par la Commission pour l'élaboration du présent rapport (voir Add.2, sect. V). Ces procédures comportent normalement, au niveau de la Commission, trois phases (examen préliminaire, première lecture, deuxième lecture), chacune se subdivisant en plusieurs étapes (neuf au total); néanmoins, la durée des différentes phases, et notamment celle de la première lecture, n'est pas précisée si bien que la durée totale du processus reste imprécise. En outre, la ou les phases suivantes, c'est-à-dire l'examen du texte par l'Assemblée au cours d'une ou de plusieurs sessions et son renvoi éventuel à une conférence de plénipotentiaires tenant elle-même une ou plusieurs sessions doivent dans chaque cas faire l'objet d'une décision particulière de l'Assemblée.

/...

10. La résolution établissant la CNUDCI (résolution 2205 (XXI) du 17 décembre 1966) est nettement moins détaillée notamment en ce qui concerne la procédure à suivre par cette commission. Toutefois, au cours des 12 années de fonctionnement de la CNUDCI, durant lesquelles les projets qu'elle a élaborés ont abouti à la promulgation de trois conventions, certaines pratiques plus ou moins régulières se sont fait jour. Ces pratiques, même si elles ne sont pas aussi solidement établies que celles de la CDI, permettent néanmoins certaines généralisations. Une fois que la CNUDCI a décidé qu'un sujet donné méritait d'être étudié plus à fond, éventuellement en vue de l'élaboration d'un traité multilatéral, elle le renvoie à un groupe de travail. Avant les délibérations du groupe de travail et entre leurs différents stades, le Secrétariat effectue des recherches de base sur le droit en vigueur, tant national qu'international, souvent à partir des réponses reçues aux questionnaires adressés aux Etats. Il peut même élaborer des avant-projets de texte. Le groupe de travail se sert de cette documentation ainsi que d'autres documents établis par ses membres, puis par le biais de groupes de négociation officieux restreints et, plus tard, de comités de rédaction plus formels commence à mettre au point un ensemble de projets d'articles. Lorsque le groupe de travail a établi un projet de texte, le Secrétariat est prié de présenter un commentaire explicatif. Après un premier examen de l'ensemble de la question, le groupe de travail procède à une deuxième lecture au cours de laquelle il tente de mettre au point un texte complet, cohérent et bénéficiant d'un large accord, qui est ensuite soumis, quant à la forme, à un examen très poussé avec l'aide d'un comité de rédaction. Une fois cette tâche accomplie, le projet de texte est adopté par le Groupe de travail et diffusé, pour observation, aux gouvernements et aux organisations internationales intéressées, accompagné du commentaire. La CNUDCI reçoit ensuite le projet adopté par le Groupe de travail ainsi que les rapports sur les sessions au cours desquelles ce dernier a examiné le projet, le commentaire mis à jour et les clauses finales élaborées par le Secrétariat, les observations des gouvernements et des organisations internationales et une analyse de ces observations par le Secrétariat. La Commission elle-même examine le projet de texte au cours d'une session soit directement soit en comité plénier et, avec l'assistance aux stades ultimes de ce processus d'un comité de rédaction, adopte un texte révisé que l'Assemblée générale soumettra pour examen à une conférence de plénipotentiaires.

11. Le domaine des droits de l'homme est un domaine dans lequel, depuis sa création, l'Organisation des Nations Unies a très activement contribué à l'établissement de traités, et pour lequel ont été créés des organes spécialisés (notamment la Commission des droits de l'homme) qui participent à ce processus normatif. L'examen des procédures utilisées pour l'élaboration de plus d'une douzaine d'instruments (dont certains encore en cours d'élaboration) ne permet néanmoins de discerner aucun schéma général. On peut trouver à l'origine du processus d'élaboration un organe principal (l'Assemblée générale ou le Conseil économique et social) ou un organe subsidiaire; une conférence diplomatique réunie initialement sous les auspices de l'Organisation ou en dehors de celle-ci afin de traiter d'une question connexe peut aussi le mettre en mouvement. Les projets initiaux peuvent être établis par le Secrétariat, un groupe spécial d'experts, un gouvernement ou un organe spécialisé permanent tel que la Commission des droits de l'homme. Ces projets sont transmis au Conseil, qui peut soit les adresser directement à l'Assemblée soit les confier pour un examen détaillé à l'un de ses comités de session. L'Assemblée peut procéder à l'examen d'un tel instrument en une seule

/...

session ou lui consacrer jusqu'à une douzaine de sessions, soit dans le cadre de sa Troisième Commission seulement soit à la fois à la Troisième et à la Sixième Commission, ou dans le cadre d'une réunion ou d'un organe communs à ces deux commissions 4/. Le processus d'élaboration peut durer à peine plus d'un an comme il peut s'étendre sur une ou plusieurs décennies. De plus, certains instruments dont à l'origine un organe de l'Organisation des Nations Unies avait posé les bases, ont finalement été élaborés et promulgués par d'autres organismes des Nations Unies ou lors d'une conférence qui n'avait pas été convoquée par l'Organisation des Nations Unies.

12. Dans un domaine d'origine plus récente, la réglementation des activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, une procédure extrêmement structurée a été mise au point dans le cadre de laquelle cinq traités multilatéraux ont jusqu'ici été promulgués et plusieurs autres projets d'instruments examinés de manière approfondie. Cette procédure consiste essentiellement en des examens successifs des textes proposés auxquels se livrent, lors d'une série de réunions annuelles, des groupes de travail du Sous-Comité juridique du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, le Sous-Comité juridique, le Comité lui-même - qui tous ont la même composition et, en dernier lieu, l'une des grandes commissions de l'Assemblée générale 5/. Au sein du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique et de ses organes subsidiaires, toutes les décisions sont prises par consensus et normalement plusieurs textes de traités sont examinés à chaque session. Avant même qu'un traité soit achevé, le rapport de chaque organe à celui qui lui est immédiatement supérieur indique les progrès qui ont été accomplis et permet ainsi à ce dernier organe de donner des directives en vue de la poursuite de l'élaboration de l'instrument à la session suivante - faculté particulièrement importante lorsqu'elle est exercée par la grande Commission compétente de l'Assemblée générale, au sein de laquelle sont représentés des Etats qui ne sont pas membres du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique. Dans ce domaine également, la durée totale du processus d'élaboration d'un instrument donné peut varier considérablement. Cet état de choses peut en partie être attribué à la règle du consensus - qui semble néanmoins avoir pour résultat partiel d'accélérer l'acceptation par les Etats des instruments finalement promulgués et partant leur entrée en vigueur.

13. Dans un domaine encore plus récent, la protection de l'environnement, les sept accords multilatéraux promulgués jusqu'ici (l'un de caractère général et les six autres de caractère essentiellement régional) ont été élaborés sans participation directe de l'Assemblée générale; en fait, dans l'ensemble, les organes établis n'ont joué en l'occurrence qu'un rôle indirect. Bien que le démarrage de la procédure

4/ Dans un cas, un traité, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a été formulé dans sa totalité par l'Assemblée générale (résolution 2200 A (XXI), annexe).

5/ Jusqu'à sa trente-deuxième session de l'Assemblée générale, c'était toujours la Première Commission; lorsque, après la dixième session extraordinaire, toutes les questions qui ne concernaient pas le désarmement ont été retirées à cette commission, les questions relatives à l'espace extra-atmosphérique ont été confiées à la Commission politique spéciale.

d'élaboration ait dans chaque cas été autorisé par le Conseil d'administration du PNUE, les travaux préparatoires ont en partie été l'oeuvre à la fois d'experts gouvernementaux et d'experts du secrétariat, venant du PNUE ainsi que d'autres organes du système des Nations Unies, travaillant individuellement ou en petits groupes, et se réunissant périodiquement pour des consultations interinstitutions ou intergouvernementales; les instruments définitifs ont été adoptés par des conférences de plénipotentiaires, qui ont apporté relativement peu de changements aux textes qui leur étaient proposés. Il y a lieu de noter que le PNUE conçoit l'ensemble de ce processus d'élaboration des traités non pas comme une activité normative isolée mais plutôt comme un élément important de l'élaboration de plans d'action globaux et efficaces qui comprennent également des activités d'évaluation et de gestion de l'environnement, et des dispositions institutionnelles et financières. Il s'ensuit que les instruments conventionnels fournissent simplement un fondement juridique à l'effort de coopération que les gouvernements et les organisations internationales se sont engagés à accomplir.

14. Bien que certains types de traités d'application universelle, tels que ceux formulés par les organes ou les conférences de la CNUCED, soient promulgués sans la participation de l'Assemblée générale, cela est encore plus vrai des accords régionaux comme les instruments susmentionnés concernant l'environnement, et tout spécialement les traités promulgués par les Commissions régionales. Parmi celles-ci, la Commission économique pour l'Europe (CEE) a été particulièrement prolifique au cours des années, en particulier dans le domaine des transports. Dans ce domaine, les travaux d'élaboration d'un nouvel instrument commencent généralement au sein d'un organe subsidiaire du Comité des transports intérieurs de la CEE, comme le Groupe d'experts des problèmes douaniers intéressant les transports, le Groupe d'experts de la sécurité de la circulation, le Groupe de travail des transports routiers ou le Groupe d'experts du droit fluvial. Dans plusieurs cas, les premiers projets de convention de droit privé ont été élaborés par l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT), et dans d'autres cas par la Conférence des ministres européens des transports. Après d'amples consultations avec les membres de la Commission, des conventions applicables à l'Europe sont généralement adoptées et ouvertes à la signature directement par le Comité des transports intérieurs; les instruments de portée mondiale sont néanmoins soumis à des conférences de plénipotentiaires convoquées par le Conseil économique et social, seul ou conjointement avec d'autres organisations intergouvernementales telles que l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI).

15. D'autres commissions régionales se sont employées à l'établissement d'autres types de traités en utilisant des procédures différentes. Par exemple, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique a contribué à l'élaboration de sept traités créant des organisations régionales économiques, financières ou s'occupant des produits de base, ainsi que d'un accord sur les négociations commerciales. Du fait de la diversité des domaines respectifs de ces huit accords, l'élaboration de chacun d'eux a été menée à bien par un ensemble varié d'organes permanents et d'organes spéciaux intergouvernementaux ou composés d'experts. Ainsi, l'accord portant création de la Communauté de la noix de coco pour l'Asie et le Pacifique a été l'aboutissement de propositions et d'études successives qui ont commencé en 1967 par des consultations intergouvernementales concernant le Plan régional et subrégional d'harmonisation et de coopération économiques, se sont poursuivies lors

/...

de consultations subrégionales pour l'harmonisation du Plan régional de la noix de coco, des produits dérivés et de l'huile de palme, et se sont achevées par des consultations intergouvernementales au sein de la Communauté de la noix de coco pour l'Asie et le Pacifique qui a promulgué l'accord. L'adoption de plusieurs autres accords de ce type a été caractérisée par un effort de coopération entre la Commission et son secrétariat d'une part, et des organes du système des Nations Unies (tels que la CNUCED et le PNUD) et institutions spécialisées (telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) d'autre part, les réunions étant financées par le PNUD.

B. Au sein d'autres organisations intergouvernementales

16. Aucune autre organisation intergouvernementale n'a en matière d'établissement des traités des activités qui soient comparables à celles de l'ONU quant au nombre, à la diversité ou à la multiplicité des approches et des procédures utilisées; en fait, dans leurs activités d'établissement des traités, la plupart des organisations n'utilisent qu'une seule procédure ou qu'une gamme restreinte de procédures, que ces activités soient fréquentes ou simplement occasionnelles. Néanmoins, si on les considère collectivement, les organisations internationales mondiales et régionales élaborent en fait un bien plus grand nombre de traités que l'Organisation des Nations Unies elle-même, et tant la nature de ces instruments que les procédures utilisées pour leur élaboration et leur promulgation sont marquées par une aussi grande diversité que celles mentionnées ci-dessus. Il est en fait possible de mettre en parallèle de manière assez étroite nombre des procédures globales utilisées par l'Organisation des Nations Unies avec celles utilisées en dehors de celle-ci, et vice versa. Cette affirmation n'est pas valable, néanmoins, pour certaines techniques spécifiques qui ont vu le jour dans des organisations particulières ou qui sont devenues caractéristiques de celles-ci. Dans la mesure où ces techniques peuvent être riches d'enseignement en ce qui concerne les procédures correspondantes utilisées à l'Organisation des Nations Unies, elles seront décrites à la section III ci-après.

17. Une exception importante à l'affirmation selon laquelle tous les types de procédures d'élaboration de traités utilisées en dehors de l'Organisation des Nations Unies sont aussi représentés dans les pratiques que l'Organisation suit en la matière, est constituée par l'existence de procédures hautement structurées visant à produire des instruments conventionnels au terme d'une série relativement rigide d'étapes dont la durée est précisée et partant prévisible. Au sein du système des Nations Unies, le meilleur exemple de procédure de ce type est constitué par la procédure de la "double discussion" suivie par l'Organisation internationale du Travail (OIT) pour l'adoption des conventions internationales du travail. Cette procédure, dont les bases ont été posées dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et qui a été décrite de manière plus détaillée dans le règlement de la Conférence internationale du Travail, comprend les étapes suivantes :

a) L'élaboration d'une convention internationale du Travail commence officiellement avec l'inscription, par le Conseil d'administration de l'OIT, de la question sur laquelle doit porter la convention à l'ordre du jour d'une des sessions annuelles de la Conférence internationale du Travail;

/...

b) Aussitôt que possible après que l'inscription de cette question à l'ordre du jour a été décidée, le Bureau international du Travail (secrétariat de l'OIT) établit un rapport préliminaire exposant la législation et la pratique dans les différents pays, ainsi que tous les autres éléments d'information utiles, en même temps qu'un questionnaire, demandant des réponses motivées sur les dispositions spécifiques qui pourraient être incluses dans l'instrument envisagé;

c) Sur la base des réponses des gouvernements, le Bureau rédige un nouveau rapport indiquant les principales questions à considérer par la Conférence;

d) A la Conférence la première lecture a généralement lieu en grande partie au sein d'un Comité technique tripartite expressément constitué à cet effet, composé pour moitié de représentants des gouvernements, et pour moitié de représentants des employeurs et des travailleurs. Après une discussion générale, les dispositions sont examinées une par une en même temps que les amendements dont elles font l'objet. Un sous-comité de rédaction est alors créé, composé d'un représentant de chacun des trois collèges de l'OIT, du (des) rapporteur(s) du Comité et du conseiller juridique des conférences. Le rapport du Sous-Comité est examiné et adopté d'abord par le Comité puis par la Conférence.

e) Immédiatement après que la Conférence a achevé ses travaux, le Bureau établit le texte d'un projet de convention sur la base du rapport adopté par la Conférence, et le distribue aux gouvernements en leur demandant de lui faire part des amendements qu'ils estiment nécessaires. Un nouveau rapport est ensuite établi sur la base des réponses reçues.

f) Lors de la deuxième Conférence convoquée pour examiner le projet de convention, la procédure est semblable à celle suivie en première lecture, si ce n'est que lorsque la Conférence plénière est saisie du rapport du Comité technique, elle examine et adopte chaque clause séparément. Les clauses adoptées sont alors soumises à un comité de rédaction de la Conférence (habituellement composé du Président, du Directeur général, du Conseiller juridique et de membres de son personnel, et des membres du Sous-Comité de rédaction du Comité technique) qui revoit les dispositions de fond et ajoute les clauses finales (qui sont des clauses types dans la plupart des conventions de l'OIT). Le texte élaboré par le Comité de rédaction est alors présenté à la Conférence pour un vote définitif, et à ce stade de la procédure la possibilité d'examiner de nouveaux amendements est très rigoureusement restreinte; la majorité des deux tiers est nécessaire pour leur adoption.

Au total, cette procédure de "double discussion" peut durer jusqu'à 30 mois, Dans quelques cas, la procédure de simple discussion est utilisée, soit qu'il s'agisse d'instruments examinés à des sessions de la Conférence internationale du Travail consacrées au travail maritime, ou de conventions qui ne font que réviser des instruments existants.

18. Une autre organisation internationale qui utilise un processus d'élaboration des traités hautement structuré est la Conférence de La Haye de droit international privé créée en 1893 mais fonctionnant depuis 1951 en vertu d'un nouveau statut et qui, de cette date à 1977, avait promulgué 26 traités. Cette organisation, qui a été expressément créée pour élaborer des traités, a mis au point pour s'acquitter de cette fonction un processus assez rigide, dont la durée est à peine plus longue que l'intervalle de quatre ans qui sépare ses conférences.

a) Environ neuf mois avant chaque conférence, une Commission spéciale se réunit pour établir la liste des questions devant être examinées. Le Secrétariat prépare ensuite une courte étude de faisabilité pour chacune d'elles. A la Conférence, un comité de session établit une liste des futurs sujets de discussion, sur la base de laquelle le Comité gouvernemental néerlandais du droit international privé fixe le calendrier des travaux pour chaque question qui doit être examinée;

b) Une fois qu'une question a été choisie, un membre du Secrétariat prépare une étude et un projet de questionnaire à l'intention des gouvernements, dans le but d'obtenir des renseignements et de s'enquérir des opinions des gouvernements;

c) Les négociations débutent par une réunion d'experts juridiques gouvernementaux, qui dure environ une semaine et se termine par l'adoption d'une série de conclusions écrites rédigées par un comité de rédaction restreint ou par le secrétariat;

d) La rédaction ne commence généralement pas avant la deuxième réunion, de manière à ne pas limiter prématurément la gamme des options. Lors de cette seconde réunion, un comité de rédaction composé de 5 ou 6 experts est créé pour élaborer les clauses de fond en anglais et en français, laissant à la Conférence l'élaboration des clauses formelles;

e) Le projet de texte est examiné à la session suivante de la Conférence, au cours de laquelle chaque instrument proposé est examiné par un comité distinct composé de manière plus large que les groupes intersessions. Un autre comité élabore les clauses finales de tous les instruments examinés lors de cette session;

f) S'il n'est pas possible de mener à bien l'élaboration d'une convention particulière lors de la conférence quadriennale, une commission spéciale peut être convoquée ultérieurement à cette fin;

g) Lorsque le texte de la convention a été adopté, on fixe la date à laquelle elle sera ouverte à la signature - généralement un an plus tard. Dans l'intervalle, la convention fait l'objet d'un rapport complet où figurent le compte rendu de chaque séance à laquelle l'instrument a été examiné, assorti d'un système complet de renvois, et le texte de tous les documents de travail pertinents.

19. Il serait certes possible d'analyser et de présenter ici les procédures employées par un certain nombre d'autres organisations internationales, mais cela ne semble guère utile, en partie parce que le bien-fondé de n'importe quelle procédure, qu'elle soit générale ou spéciale, rigide ou souple, dépend de la matière traitée et de circonstances particulières (telles que la composition de l'organisation). De plus, il n'existe aucune méthode adéquate pour évaluer, in abstracto, l'efficacité de l'une quelconque de ces procédures. Une telle évaluation devrait tenir compte de ce qui suit :

a) Le point de savoir si la procédure permet à la communauté internationale considérée d'élaborer des traités selon ses besoins et au moment où ses besoins se manifestent;

/...

b) La qualité des traités ainsi élaborés, c'est-à-dire la manière dont ils peuvent répondre aux besoins qu'ils sont censés satisfaire, qualité qui ne peut être mesurée, si ce n'est subjectivement, d'après la cadence à laquelle les traités sont ratifiés et partant entrent en vigueur;

c) Le coût de la procédure d'élaboration, du point de vue des frais supportés directement par les Etats ou constitués par leurs contributions à l'organisation internationale concernée, lesquels sont en partie fonction du temps nécessaire à l'élaboration de chaque traité.

III. CARACTERISTIQUES PARTICULIERES DU PROCESSUS D'ETABLISSEMENT DES TRAITES MULTILATERAUX

20. Si donc il n'est pas possible de procéder à l'évaluation globale du processus d'établissement des traités, ni d'énumérer toutes les procédures suivies à cet égard dans le cadre d'un rapport de longueur raisonnable (bien que cela puisse faire l'objet d'un Manuel à l'intention des rédacteurs de traités, dont l'établissement a été suggéré par plusieurs gouvernements dans leurs observations), on peut néanmoins citer des exemples de procédures déterminées qui se sont révélées comme étant des éléments valables de certains processus d'établissement des traités. Pour faciliter les comparaisons, ces exemples sont groupés selon les différentes phases du processus d'établissement des traités.

A. Mise en train du processus d'établissement des traités

21. Selon le caractère plus ou moins structuré d'un processus d'établissement des traités donné, la mise en train de ce processus constituera une phase plus ou moins officielle, nette et bien définie. Aux fins d'analyse, il est possible de distinguer certaines étapes ou certains aspects.

1. Proposition

22. L'expérience acquise tant à l'Organisation des Nations Unies que dans d'autres organisations intergouvernementales, montre que les propositions d'établissement de nouveaux instruments conventionnels émanent de nombreuses sources différentes, par exemple, gouvernements (individuellement ou conjointement), organes subsidiaires, groupes d'experts, Secrétariat, conférences organisées sur d'autres questions connexes, organes établis par un traité et autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales. En outre, quand la "source" est un organe collectif quel qu'il soit, il est toujours possible, du moins en principe, de retrouver l'auteur de la proposition au sein de cet organe. Il ne paraît donc pas possible d'attacher une importance particulière à l'origine de la proposition pour déterminer à qui doit être confiée la responsabilité du processus ultérieur d'élaboration d'un traité, ni de proposer des modifications concrètes des procédures en ce qui concerne la formulation de ces propositions ou l'accueil qui leur est fait.

23. A ce stade, les organes de l'Organisation des Nations Unies sont soit les auteurs de propositions qui sont reprises par d'autres organisations internationales, soit les destinataires de suggestions formulées par d'autres organisations. A cet égard, il convient de noter que si certains organes de l'Organisation des Nations Unies, en particulier l'Assemblée générale et le Conseil économique et social, ont le droit d'adresser des recommandations officielles à d'autres organisations internationales ^{6/}, recommandations que ces organisations peuvent être obligées de prendre en considération, les autres organisations ne peuvent en général qu'adresser des suggestions à l'Organisation des Nations Unies. Toutefois, l'Organisation n'a pas jusqu'à présent tiré parti de sa position centrale ou utilisé son pouvoir de recommandation pour proposer la réorganisation systématique ou même la coordination du processus normatif international.

^{6/} Ce pouvoir leur est conféré par les Articles 58, 62, par. 1), 63, par. 1) et ⁶⁴ de la Charte des Nations Unies et par les accords fixant les conditions dans lesquelles les institutions spécialisées et autres organisations connexes sont reliées à l'Organisation.

2. Etudes préalables à la mise en train du processus d'élaboration des traités

24. Dans plusieurs organisations et même dans certains organes de l'Organisation des Nations Unies, en particulier ceux dans lesquels le processus d'établissement des traités est bien structuré - de sorte que ce processus, une fois mis en train, doit normalement aboutir à l'élaboration d'un traité -, des études approfondies sont réalisées avant que la décision officielle d'engager le processus ne soit prise. Ces études ont pour objet de déterminer la nécessité de cette activité et ses chances de succès et la meilleure manière de l'aborder. L'expérience semble indiquer qu'une organisation qui recourt à bon escient à de telles études risque beaucoup moins de se lancer dans des activités d'élaboration de traités qui doivent ultérieurement être abandonnées ou qui se prolongent excessivement.

25. A titre d'exemple de telle études préliminaires, on peut mentionner ce qui suit :

a) Lorsque la CNUDCI examine l'inscription d'un sujet particulier à son programme de travail, la priorité à lui accorder et la méthode à suivre pour son étude, elle dispose généralement d'études préliminaires établies par son secrétariat, parfois avec l'aide de consultants extérieurs;

b) Avant que le PNUE n'entreprenne d'élaborer un traité, son secrétariat établit une note récapitulative sur l'état actuel du problème environnemental que ce traité a pour objet de régler;

c) Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe décide généralement d'inscrire l'élaboration d'une nouvelle convention à son programme de travail, en se fondant sur un rapport quant à l'opportunité et aux chances de succès d'une telle entreprise établi par un comité d'experts;

d) A l'UNESCO, le secrétariat établit, après y avoir été autorisé par le programme et le budget de l'Organisation, une étude préliminaire portant sur les aspects juridiques et techniques d'une éventuelle réglementation à l'échelon international d'une question technique déterminée. Une fois achevée, l'étude est examinée par le Conseil exécutif qui décide s'il y a lieu d'inscrire un point approprié à l'ordre du jour provisoire de la Conférence générale;

e) Comme il est indiqué au paragraphe 18 a) ci-dessus, le secrétariat de la Conférence de La Haye de droit international privé effectue une brève étude de faisabilité sur chacun des sujets qu'une commission spéciale, réunie en prévision d'une conférence quadriennale, a considérés comme étant susceptibles d'être examinés à l'avenir. Ces études de faisabilité sont examinées par le comité de session de la conférence chargé de mettre au point le futur programme de travail.

3. Mise en train officielle du processus d'établissement d'un traité

26. Dans certains organes et organisations dotés de procédures d'établissement de traités bien structurés, la mise en train du processus d'établissement d'un traité résulte d'une mesure officielle et bien déterminée. Dans d'autres organes et organisations, et c'est notamment le cas pour la plupart des traités élaborés aux termes de procédures spéciales décidées par l'Assemblée générale, le processus est souvent engagé d'une manière plutôt officieuse, et se trouve renforcé ou affaibli lors des sessions ultérieures selon que les rapports présentés à l'Assemblée confirment ou mettent en doute l'opportunité et la faisabilité de l'entreprise. On trouvera ci-après quelques exemples de processus d'élaboration de traités exigeant une décision officielle d'un organe déterminé avant de pouvoir être engagé :

a) A l'OIT la décision officielle est constituée par l'inscription d'un point approprié à l'ordre du jour de la Conférence internationale du travail; cette décision est presque toujours prise par le Conseil d'administration, encore que la Conférence elle-même puisse décider de le faire en ce qui concerne l'ordre du jour de la Conférence annuelle suivante.

b) De même, à l'UNESCO, le Conseil exécutif décide, sur la base des études mentionnées au paragraphe 25 d) ci-dessus, s'il y a lieu d'inscrire un point approprié à l'ordre du jour provisoire de la Conférence générale.

c) Au Conseil de coopération douanière, la décision officielle est prise par le Conseil sur proposition de son Comité technique permanent.

d) A l'UNIDROIT, la première mesure en vue de l'élaboration d'un traité est l'inscription d'un point dans le programme de travail triennal de l'Institut, programme qui est adopté par son Conseil de direction et approuvé par son Assemblée générale.

e) Au Conseil de l'Europe, la décision officielle est prise par le Comité des ministres lorsqu'il adopte le programme de travail.

4. Décision quant au type d'instrument

27. En engageant le processus pouvant aboutir à l'établissement d'un traité multilatéral, une organisation internationale peut se trouver placée devant plusieurs possibilités quant au type d'instrument à élaborer. La décision prise à cet égard peut d'ailleurs ne pas être sans effet sur la nature ou du moins sur certains aspects du processus par lequel le traité sera établi. Dans certains cas, cette décision doit, pour des raisons juridiques, être prise très tôt : par exemple, la Conférence générale de l'UNESCO doit décider, avant d'engager l'Organisation dans le processus d'établissement d'une réglementation internationale sur un sujet donné, si cette réglementation doit prendre la forme d'une recommandation ou d'une convention, qui sont toutes deux prévues à l'article 4 4) de l'Acte constitutif de l'UNESCO. De même, à l'OIT, il faut décider si l'on cherchera à réglementer par voie de convention ou par voie de recommandation, ou bien, comme cela arrive fréquemment, par une combinaison des deux types d'instrument.

/...

28. A l'inverse, certaines activités normatives au sein de l'Organisation des Nations Unies se caractérisent par le fait que l'on renvoie délibérément à plus tard la décision à prendre quant à la nature de l'instrument auquel doit aboutir une négociation particulière. Cela a été en particulier le cas de certaines négociations menées au sein de la CNUCED, en ce qui concerne par exemple le transfert de technologie (pour lequel un "code de conduite" est actuellement en cours d'établissement) et le contrôle des pratiques commerciales restrictives (pour lequel un ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives (TD/RBP/CONF/10) a récemment été adopté, étant bien entendu que ces principes pourraient être remplacés ultérieurement par un traité). De même, divers types d'instruments ont été envisagés, dans le cadre du Centre sur les sociétés transnationales, en ce qui concerne le problème des pratiques de corruption, notamment un accord international, des lois nationales types, des directives facultatives à l'intention des organisations non gouvernementales ou un code de conduite à l'intention des organisations intergouvernementales.

29. S'agissant du choix des instruments à élaborer, une pratique particulière de l'Organisation des Nations Unies, et notamment de l'Assemblée générale, mérite d'être relevée. Il est fréquent qu'avant d'établir un traité sur un sujet déterminé, notamment dans le domaine des droits de l'homme mais aussi dans d'autres domaines, l'Assemblée adopte une déclaration sur le sujet. Ce type d'instrument solennel peut viser à améliorer la situation à laquelle il se rapporte d'une manière plus rapide que par la poursuite pendant une longue période de l'élaboration d'un traité, ou en attendant que l'élaboration d'un tel traité soit menée à bien. De même, il peut poser les principes qui doivent guider un tel projet, ou permet de mettre à l'épreuve dans la pratique certains principes avant qu'ils ne soient définitivement consacrés par un traité. Parmi les déclarations qui ont été ultérieurement suivies par des traités, on peut mentionner la Déclaration universelle des droits de l'homme [résolution 217 A (III)] 7/ et la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale [résolution 1904 (XVIII)] 8/; dans d'autres cas, les traités correspondant à certaines déclarations, comme la Déclaration des droits de l'enfant [résolution 1386 (XIV)] et la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants [résolution 3452 (XXX)], ainsi que la Déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale [résolution 2749 (XXV)] sont encore en cours d'élaboration.

7/ Cette résolution a été suivie des Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels (résolution 2200 A (XXI), Annexe).

8/ Cette résolution a été suivie de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (résolution 2106 A (XX), Annexe).

B. Etablissement des traités multilatéraux

1. Le projet initial

30. Une fois le processus d'établissement des traités amorcé, un premier projet de toutes les dispositions ou, du moins, des dispositions de fond de l'instrument proposé doit être élaboré. S'agissant du moment où cette étape doit débiter, les organes chargés de l'établissement des traités ont adopté des approches tout à fait variées, certains choisissant un moyen terme :

a) La rédaction du texte débute parfois aussi rapidement que possible. Ainsi l'OIT, dans son premier questionnaire, qui est établi bien avant que la Conférence internationale du Travail envisage même la possibilité d'élaborer une convention, prie d'ores et déjà les gouvernements de formuler des observations sur des dispositions précises dont l'ensemble est appelé à constituer le noyau de l'instrument proposé.

b) Dans d'autres organisations, le début du processus de rédaction est retardé aussi longtemps que possible afin de ne pas gêner ou influencer le libre échange de vues sur la question en attirant trop l'attention sur certains libellés. Ainsi par exemple, à la Conférence de La Haye, la rédaction ne débute normalement que lors de la deuxième session de la commission spéciale compétente après que les experts aient eu au préalable une discussion prolongée. C'est l'approche suivie également à l'ONU pour les travaux du Groupe de travail intergouvernemental spécial chargé d'étudier le problème des pratiques de corruption.

31. Le projet initial peut avoir des origines diverses dont voici quelques exemples :

a) Le projet initial est parfois rédigé en dehors du processus officiel d'établissement des traités, avant même que ce processus n'ait été mis en train. Ainsi, des projets peuvent être présentés par des gouvernements ou d'autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales.

b) Dans certains cas, en particulier lorsqu'un projet est rédigé au début du processus, c'est le secrétariat qui se charge de mettre au point l'ensemble du projet ou les articles les plus importants. Ainsi par exemple, à la CNUDCI, les premières études du secrétariat présentées au groupe de travail compétent comportent souvent des projets de dispositions soumis à son examen en vue de les inclure éventuellement dans l'instrument envisagé. A l'OIT, le premier questionnaire du secrétariat propose déjà des libellés possibles pour les principales dispositions.

c) Dans d'autres organes et organisations, notamment lorsque l'examen préliminaire incombe à un groupe d'experts plutôt qu'à un organe représentatif, le projet initial est généralement rédigé par un membre du groupe. Ainsi, à la CDI, les projets initiaux de presque toutes les dispositions sont présentés par le rapporteur spécial sur la question dans ses rapports à la Commission.

/...

2. Négociations

32. Le processus de négociation se retrouve dans toutes les procédures d'établissement d'un traité multilatéral. Dans certains cas, ce processus débute avant même que le projet initial ait été présenté au premier organe chargé de l'examiner. Les négociations peuvent commencer avant que l'organisation concernée ait officiellement décidé d'entamer le processus d'établissement du traité, cette décision n'étant plus alors qu'un simple épisode de ces négociations. De même, le processus de négociation peut se poursuivre jusqu'au stade de l'approbation de principe du texte par le dernier organe de négociation chargé de l'examiner, voire même au-delà, lors de la phase ultime de mise en forme et après l'adoption du texte lorsque l'on étudie les modifications susceptibles d'être apportées à un instrument afin de le rendre plus acceptable ou d'en faciliter la ratification par les Etats. Néanmoins, aux fins de la présente étude, on se bornera à examiner la phase du processus de négociation qui va de la présentation du premier projet de dispositions à l'adoption officielle de l'instrument.

33. Le processus de négociation se déroule généralement par étapes, au sein d'organes hiérarchisés; il débute au niveau d'un groupe restreint, souvent composé d'experts, pour atteindre progressivement des organes plus importants composés de représentants des gouvernements. Parfois néanmoins, lorsqu'il s'agit notamment d'instruments de nature politique délicats, cette progression relativement continue peut être interrompue; c'est le cas lorsque la rédaction d'un instrument est confiée à un groupe plénier ou à composition non limitée, dont les membres sont en fin de compte trop nombreux pour que des négociations épineuses puissent être efficacement menées; de petits groupes de négociation officiels ou officieux sont alors créés qui à leur tour font rapport à l'organe plus important dont ils émanent.

34. Lorsque le processus d'établissement du traité débute au sein d'un groupe limité d'experts ou de représentants, la composition de ce groupe permanent peut être modifiée de plusieurs façons. Dans certains cas, comme par exemple au Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, la composition du groupe est modifiée seulement en augmentant de temps à autre le nombre de ses membres (de 27 en 1959 ils étaient passés à 47 en 1977). Dans d'autres cas, à la CDI et à la CNUDCI par exemple, le Groupe se renouvelle régulièrement, le mandat de ses membres étant d'une durée limitée (généralement de 4 à 6 ans).

35. Le temps consacré à l'élaboration au cours du processus de négociation peut varier suivant l'organe en cause. Dans certains cas, en particulier lorsqu'il s'agit de traités essentiellement politiques comme ceux relatifs au désarmement, mais également de traités techniques, comme ceux examinés par la CDI ou le Comité de l'espace extra-atmosphérique, les négociations se déroulent au cours d'une série de sessions discrètes dont aucune n'est suffisamment longue, ce n'est d'ailleurs pas le but recherché pour permettre d'aboutir à un accord complet. Au lieu de cela, l'examen de chaque question reprend au point où le Groupe l'avait laissé à la session précédente; il se poursuit aussi loin que possible, puis un rapport est établi et soumis soit à un organe supérieur soit, en fait, à la session suivante de l'organe lui-même. Ainsi l'élaboration d'un instrument se fait lentement par effet cumulatif. Dans d'autres organes, comme la CNUDCI, la Conférence de l'OIT, la Conférence de La Haye ou UNIDROIT, on cherche plutôt à mener à bien au cours d'une même session toutes les négociations touchant un ou plusieurs instruments; ce n'est qu'exceptionnellement que des négociations n'ayant pas abouti sont remises à une session ultérieure ou renvoyées à un organe spécial.

3. Consultations avec les gouvernements et autres entités

36. Etant donné que, en définitive, la plupart des instruments conventionnels sont adoptés par un organe composé de représentants des gouvernements, et ratifiés ou acceptés par des gouvernements, il faut veiller à ce que le texte qui sera élaboré soit acceptable par ces derniers. En outre, d'autres organisations internationales qui ne peuvent prendre part directement à l'élaboration du traité peuvent avoir une compétence particulière dans ce domaine ou un avis à formuler. Aussi, différentes techniques, dont les suivantes, ont été mises au point afin de maintenir les contacts au cours du processus d'établissement du traité avec les gouvernements qui y seront éventuellement parties ainsi qu'avec d'autres entités possédant la compétence technique nécessaire :

a) La diffusion de questionnaires à différentes étapes du processus d'établissement du traité, aussi bien tout au début, avant l'élaboration des projets (par exemple, lors de la phase préliminaire de l'examen de la question par la CDI ou la Conférence de La Haye), qu'aux stades ultérieurs lorsque la rédaction d'un instrument a progressé. Les réponses à ces questionnaires sont compilées par le Secrétariat puis prises en considération par l'organe chargé d'avancer le texte proposé;

b) La distribution pour observations du texte du traité partiellement ou complètement élaboré (par exemple, à la fin de la première lecture du projet par la CDI); les observations sont sérieées et prises en considération;

c) L'établissement par un groupe d'experts ou un organe représentatif restreint, d'un rapport qui est soumis à un organe représentatif de rang plus élevé, lequel l'examine au cours de sa session; les observations qui sont formulées à cette occasion sont transmises à l'organe chargé d'élaborer le traité (c'est la procédure suivie lors de l'élaboration de traités relatifs à l'espace extra-atmosphérique, décrite au paragraphe 12 ci-dessus). Tel est le cas à moins que l'élaboration d'un instrument donné ne se déroule très rapidement, par exemple au cours d'une seule session;

d) Enfin, l'examen direct du traité à un ou plusieurs stades de son élaboration par des organes composés de représentants des gouvernements et aux réunions desquels des observateurs d'autres entités sont souvent, en fait de plus en plus fréquemment, autorisés à prendre part.

4. Comités de rédaction

37. Dans les rapports reçus pour la préparation de la présente étude, de nombreux organes et organisations ont souligné l'importance du rôle que les comités de rédaction jouent lors de l'élaboration des traités multilatéraux. En effet, pratiquement tous les organes qui établissent des traités, qu'ils soient composés d'experts ou de représentants, en soumettent le texte à un ou plusieurs stades de son élaboration à l'examen d'un comité de ce genre. Dans la pratique, les seuls organes qui ne le font pas régulièrement sont les grandes commissions de l'Assemblée générale.

38. Il n'existe pas de règle uniforme régissant l'établissement de comités de rédaction. Dans de nombreux cas, par exemple à la Conférence internationale du Travail, tant au niveau du comité technique qu'à celui de la conférence plénière, le nombre des membres des comités de rédaction est toujours maintenu très bas. En revanche, lors des conférences réunies sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, la tendance est plutôt à instituer des comités de rédaction plus importants en raison en partie de l'augmentation du nombre des Etats membres et en partie de l'augmentation du nombre des langues de travail et des langues officielles 9/. En ce qui concerne leur composition, on s'efforce toujours de nommer à ce comité des représentants qui possèdent bien les langues dans lesquelles le traité est rédigé. On cherche aussi délibérément à y inclure des représentants des différents systèmes juridiques. Enfin, dans certains cas, comme à l'OIT et à l'UIT, les comités de rédaction comprennent aussi des experts du secrétariat; même lorsque tel n'est pas le cas, des fonctionnaires du secrétariat jouent souvent un rôle important assurant le service des comités qui ne se composent que de représentants des gouvernements ou d'experts.

39. Bien que l'utilisation de comités de rédaction soit devenue pratiquement universelle, il n'existe pas de règle uniforme quant à l'étendue de leurs fonctions. Dans la plupart des conférences de codification des Nations Unies, les comités de rédaction sont chargés de rédiger des projets et de donner des avis sur des points de rédaction quand ils en sont priés par la Conférence ou par une grande commission et de coordonner et de réviser tous les textes adoptés. Dans d'autres organes et conférences, comme le Comité intergouvernemental chargé d'établir un acte constitutif de l'ONUDI en tant qu'institution spécialisée (Vienne, 1976-1977), un comité de rédaction juridique a été créé dont la principale responsabilité était de rédiger toutes les dispositions à caractère essentiellement juridique du projet d'acte constitutif ainsi que de donner aux autres organes des conseils sur des points de rédaction. En fait, dans certains cas, la rédaction de textes sur la base des discussions ayant eu lieu dans des organes plus larges est confiée entièrement à un comité de rédaction. En revanche, dans certains cas, la compétence du comité de rédaction est strictement limitée; ainsi par exemple, la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a explicitement demandé au comité de rédaction de ne pas "rouvrir le débat sur le fond d'une question quelconque" et de "coordonner et mettre au point la rédaction de tous les textes qui lui sont soumis sans en modifier le fond"; enfin, il était précisé qu'"il n'entre pas dans les pouvoirs ou attributions du comité de prendre l'initiative d'un texte" (A/CONF.62/30/Rev.2, art. 53, par. 1).

9/ Ainsi par exemple, la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer s'est dotée d'un comité de rédaction composé de 23 membres (A/CONF.62/30/Rev.2, art. 53, par. 1), tandis que la Conférence des Nations Unies sur l'asile territorial de 1977 (Genève) avait un comité de rédaction de 31 membres (A/CONF.78/12, par. 12).

5. Langues

40. Si certaines organisations, la Conférence de la Haye par exemple, promulguent encore des traités qui ne font foi qu'en anglais et en français, la plupart des organisations internationales ont augmenté le nombre de leurs langues officielles et de leurs langues de travail et donc le nombre de celles dans lesquelles les traités font foi. Ainsi, les traités promulgués par l'Assemblée générale ces dernières années font tous foi dans six langues : l'anglais, l'arabe, le chinois, l'espagnol, le français et le russe.

41. Lorsqu'il est prévu qu'un traité sera authentique dans plus d'une langue, les négociations sur le texte ont lieu dans toutes les langues à la foi, c'est-à-dire qu'à chacune des étapes auxquelles un projet de texte est rédigé ou révisé, il l'est dans toutes ces langues. Néanmoins, il arrive qu'un groupe d'experts ou un organe représentatif restreint chargé de rédiger un traité ne travaille que dans certaines des langues dans lesquelles le traité fera foi; ainsi, tant la CDI que la CNUDCI mènent leurs travaux et rédigent leurs textes en anglais, en espagnol, en français et en russe seulement. Ce n'est que lorsque leurs rapports sont établis en vue d'être soumis à l'Assemblée générale que les textes y figurant sont traduits en arabe et en chinois, et ce sans le contrôle de l'organe auteur du projet. Le texte dans les six langues est alors révisé par l'Assemblée générale (avec ou sans le concours d'un comité de rédaction) ou par une conférence de plénipotentiaires (qui est toujours assistée par un comité de rédaction).

42. A cet égard, la procédure suivie par la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer pour réviser les six versions du texte de négociation composite officieux (A/CONF.62/WP.10/Rev.1 et 2) mérite d'être mentionnée. Au lieu que l'ensemble du Comité de rédaction se réunisse, chaque version a dans un premier temps été revue par les membres du Comité de rédaction appartenant au groupe linguistique concerné, chacun proposant des améliorations; les problèmes rencontrés dans plusieurs langues ont ensuite été examinés par les coordonnateurs des groupes linguistiques réunis sous la direction du Président du Comité de rédaction. Ce n'est qu'après ce travail que le Comité de rédaction lui-même a examiné le texte en tenant compte des conclusions des groupes linguistiques et des réunions des coordonnateurs.

6. Clauses finales

43. Un certain nombre d'organisations qui participent activement à l'établissement de traités, en particulier lorsque ces traités relèvent d'un même domaine et sont susceptibles de recueillir une même participation, ont mis au point des clauses finales types destinées à y être incluses. Il s'agit notamment de l'OIT, de la Conférence de La Haye de droit international privé et du Conseil de l'Europe; ce dernier a adopté, en 1963, deux séries de clauses finales types (actuellement en cours de révision) pouvant être utilisées, respectivement, pour les conventions ouvertes à la ratification ou à l'acceptation et pour les accords simplement ouverts à la signature.

44. La Section des traités du Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a élaboré un Recueil des clauses finales (ST/LEG/6), publié en août 1957, qui traite des catégories de clauses suivantes :

/...

i) clauses stipulant le procédé selon lequel les Etats peuvent devenir parties à l'accord; ii) clauses d'entrée en vigueur; iii) clauses stipulant quels Etats peuvent devenir parties à la convention; iv) clauses stipulant la durée de la validité de la convention; v) clauses stipulant le procédé selon lequel les Etats cessent d'être parties à la convention; vi) clauses d'application territoriale; vii) clauses stipulant l'application de la convention dans le cadre du droit interne; viii) clauses intéressant les réserves; ix) clauses relatives à l'arbitrage, à l'interprétation et au règlement des différends; x) clauses d'amendement; xi) clauses de révision; xii) clauses de dépôt relatives à l'Autorité dépositaire et aux textes authentiques. Cette publication n'a pas été mise à jour depuis et est maintenant épuisée. Néanmoins, chaque année, les clauses finales de tous les nouveaux traités pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire sont publiées dans un Supplément au Volume initial des Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire, Annexe : clauses finales (ST/LEG/SER.D/1, annexe).

7. Comptes rendus et commentaires

45. La plupart des organisations internationales travaillant dans ce domaine assurent l'établissement de comptes rendus analytiques ou sténographiques des délibérations de tous les organes représentatifs officiels qui examinent le traité mais pas nécessairement des réunions de groupes d'experts ni des réunions privées ou officieuses des organes représentatifs. Récemment, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale ont décidé, par souci d'économie, de supprimer, du moins à titre expérimental, l'établissement des comptes rendus analytiques de séances pour la plupart des organes subsidiaires y compris ceux qui s'occupent d'élaborer des traités (voir E/1980/INF.3, par. 20 à 22). Dans sa décision 34/418, l'Assemblée a apporté une exception à cette règle à la demande de la Sixième Commission, en faveur de la CDI, mais non de la CNUDCI par exemple.

46. Qu'un organe subsidiaire bénéficie ou non de comptes rendus analytiques ou sténographiques de ses séances, et qu'il s'agisse d'un organe représentatif ou d'un groupe d'experts, en règle générale, il élabore et soumet à un organe de rang plus élevé un rapport sur les délibérations qu'il a tenues au cours d'une session donnée. Dans le cas d'organisations s'occupant traditionnellement de l'établissement de traités, ces rapports renferment souvent des documents secondaires importants comme le texte des études, des observations ou des projets de propositions dont était saisi l'organe subsidiaire ainsi que des rapports de ses propres organes subsidiaires. Là encore, l'Assemblée générale a, dans des directives promulguées récemment, cherché à réduire le volume de ces rapports en interdisant d'y joindre certains types de documents secondaires.

47. Bon nombre d'organes qui élaborent des traités établissent des commentaires dans le cadre du processus de négociation. Par exemple, la CNUDCI prie généralement le Secrétariat de préparer un commentaire à l'intention du groupe de travail chargé d'examiner le projet initial, et une version révisée et mise à jour de ce commentaire est ensuite jointe à la documentation mise à la disposition de la Commission elle-même. Toutefois, ces commentaires sont rarement "adoptés" ou "approuvés" par un organe représentatif proprement dit et dans aucun cas par l'organe qui adopte en dernier ressort l'instrument.

48. A la Conférence de La Haye, un rapport complet sur l'examen de chaque instrument qui a été adopté est rédigé par le Secrétariat sous le contrôle d'un groupe d'experts immédiatement après l'adoption du traité, mais avant que celui-ci soit ouvert à la signature, le délai prévu à cette fin pouvant aller jusqu'à un an; l'objet de ce rapport est d'aider les éventuelles parties à l'instrument à prendre une décision touchant son acceptation. D'autres organisations se réunissent ensuite puis publient une partie ou l'ensemble des travaux préparatoires se rapportant aux instruments qu'ils ont promulgués. Dans le cas de chaque conférence de codification des Nations Unies qui est convoquée pour examiner un projet élaboré par la CDI ou par la CNUDCI, tous les documents officiels de la conférence, y compris les comptes rendus analytiques des séances des principaux organes, les documents d'information et les propositions dont elle a été saisie, ainsi que les rapports élaborés dans le cadre de la Conférence sont réunis et publiés dans un ou plusieurs volumes. Toutefois, un index complet n'y figure généralement pas non plus que les documents élaborés avant la Conférence, sauf dans la mesure où ils sont mentionnés dans les rapports présentés à cette dernière. L'UNITAR, avec l'aide de sources de financement extérieures, a entrepris un projet visant à réunir les travaux préparatoires relatifs à un certain nombre de traités élaborés sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, en commençant par les principales conventions dans le domaine des droits de l'homme 10/.

8. Conflits avec d'autres traités

49. A mesure que le corps de règles du droit international créées par les traités multilatéraux se développe, les risques de conflit entre les traités déjà en vigueur, sur le plan mondial ou régional ou à un échelon plus restreint, et les nouveaux instruments proposés se multiplient. Certes, à un moment du processus d'établissement du traité, le secrétariat de l'organisation concernée s'applique toujours à rechercher les instruments déjà en vigueur ayant trait à la question faisant l'objet de la proposition. Cette tâche est particulièrement importante dans des domaines comme la législation internationale du travail étant donné le très grand nombre de traités que l'OIT et d'autres organes ont déjà mis au point dans ce domaine. Le secrétariat de l'OIT s'emploie donc avec un soin tout particulier à identifier ces traités c'est-à-dire aussi bien ceux promulgués par l'OIT elle-même que ceux conclus en dehors de l'OIT ou en cours d'examen au sujet desquels il reçoit des renseignements en vertu de l'arrangement décrit au paragraphe 50 b) ci-après.

50. A l'heure actuelle, le système des Nations Unies a mis sur pied au moins deux mécanismes lui permettant de recevoir systématiquement des renseignements sur les activités en matière d'établissement des traités et autres activités connexes, par exemple, à sa troisième session, la CNUDCI a prié le Secrétaire général de soumettre des rapports aux sessions annuelles de la Commission sur les travaux, en cours dans les organisations internationales, qui concernent des points figurant au programme de travail de la Commission. Comme suite à cette demande, des rapports

10/ Voir, Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Supplément No 14, (A/34/14), par. 76.

annuels lui sont ainsi présentés depuis 1971 (A/CN.9/59, 71, 82, 94 et Add.1 et 2, 106, 119, 129 et Add.1, 151, 175, 192 et Add.1 et 2). Celui de 1980 rend compte des activités de quatre organes des Nations Unies, de trois institutions spécialisées et organisations connexes, de cinq organisations intergouvernementales, de deux organisations non gouvernementales et d'une autre organisation. Pour citer un autre exemple, en 1974, et à nouveau en 1980, le Comité administratif de coordination (CAC) a demandé aux organismes du système des Nations Unies d'échanger entre eux des renseignements sur les instruments en cours d'élaboration au sein de l'un quelconque de leurs organes et prié le Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies d'envoyer chaque année des lettres de rappel aux services juridiques des autres organisations. Ces informations ne sont pas communiquées automatiquement à l'Assemblée générale ni à aucun autre organe représentatif mais le texte des traités importants élaborés par des organismes du système sont reproduits dans l'Annuaire juridique des Nations Unies.

C. Adoption des traités multilatéraux

1. Organe

51. L'adoption officielle d'un traité multilatéral se fait normalement au sein d'un organe dont la composition reflète plus ou moins la participation éventuelle au traité en question. Petite exception, les traités adoptés par l'Assemblée générale, qui se distinguent par le fait qu'ils sont maintenant ouverts à la participation de tous les Etats, y compris ceux qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies. Mais ce n'est qu'en de rares occasions que l'Assemblée a accédé à la requête d'un Etat non membre qui demandait à prendre part au processus d'élaboration d'un traité de ce genre 11/.

52. Normalement, deux types d'organes adoptent des traités multilatéraux, soit le plus représentatif des organes principaux de l'organisation intéressée (par exemple l'Assemblée générale des Nations Unies ou la Conférence internationale du travail) soit une conférence de plénipotentiaires. Il y a toutefois des exceptions comme celles, et il y en a plusieurs, qui se produisent dans le cadre de la CEE. Ainsi, la plupart des traités sur les transports établis par cette commission sont promulgués par son Comité des transports intérieurs, mais il y a eu au moins un cas de traité promulgué par une réunion de plénipotentiaires de la Commission elle-même. Il s'agit de la Convention européenne de 1961 sur l'arbitrage commercial international 12/.

53. Dans la plupart des cas, l'organe qui adopte un traité international est seulement composé de représentants de gouvernements. La Conférence internationale de travail fait depuis longtemps exception notable à cette règle, puisqu'elle est composée, comme d'ailleurs d'autres organes représentatifs de l'OIT, non seulement de représentants de gouvernements (deux par Etat membre) mais aussi, en nombre égal, de représentants des employeurs et des travailleurs (un représentant de chacune de ces deux catégories par Etat membre).

11/ La Suisse, par exemple, a pris part à l'examen de la Convention sur les missions spéciales par la Sixième Commission (résolution 2530 (XXIV), annexe), aux vingt-troisième et vingt-quatrième sessions et, avec des droits plus restreints, à celui de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (résolution 3166 (XXVIII), annexe), lors de la vingt-huitième session.

12/ Nations Unies, Recueil des traités, vol. 484, p. 349.

2. Règles de procédure spéciales

54. Dans certaines organisations qui se spécialisent dans l'élaboration de traités multilatéraux, par exemple la Conférence de La Haye et l'UNIDROIT, il existe des organes dont le règlement intérieur est expressément conçu en fonction des diverses phases de l'examen et de l'adoption de ces traités. Mais certaines autres organisations, pour lesquelles l'établissement de traités multilatéraux ne représente qu'une partie de leurs travaux, même si c'est une partie importante, ont adopté à cette fin des règlements intérieurs spéciaux. Par exemple, la FAO a inclus dans son règlement général une disposition spéciale sur les conventions et accords. Elle a en outre adopté en 1957 des "Principes et procédures devant régir les conventions et accords conclus en vertu des articles XIV et XV de l'Acte constitutif, et les commissions et comités établis au titre de l'article VI de l'Acte constitutif". L'UNESCO a adopté en 1950 le "Règlement relatif aux recommandations aux Etats Membres et aux conventions internationales prévues par l'article IV, par. 4, de l'Acte constitutif". L'OIT a adopté tant pour sa Conférence que pour son Conseil d'administration des Règlements qui contiennent des dispositions relatives à l'examen et à l'adoption de conventions internationales du travail.

55. Bien que l'Assemblée générale n'ait pas adopté de règles particulières dans ce domaine, elle a joint en annexe à son règlement intérieur certaines "Recommandations et suggestions formulées par la Commission spéciale des méthodes et des procédures de l'Assemblée générale" approuvées par l'Assemblée, ainsi qu'un rapport sur les "Méthodes et procédés employés par l'Assemblée générale pour traiter des questions juridiques et des questions de rédaction", textes qui renferment l'un et l'autre certaines suggestions de procédure sans caractère obligatoire intéressant l'examen et l'adoption des traités multilatéraux.

3. Majorités requises

56. Divers types de majorité ont été ou souvent requis pour que les organes ou conférences qui ont compétence pour le faire puissent adopter des traités multilatéraux :

a) La majorité simple, prévue au cours de la période immédiatement postérieure à la deuxième guerre mondiale par plusieurs conférences des Nations Unies;

b) La majorité des deux tiers pour toutes les décisions de fond des conférences de plénipotentiaires, y compris celles concernant l'adoption du texte d'un accord international, règle qui est maintenant spécifiée à l'article 9 (2) de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités ^{13/}. En ce qui concerne l'Assemblée générale, la majorité requise dépend du point de savoir si le traité concerne une "question importante" au sens de l'Article 18, paragraphe 2 de la Charte, ou de la décision que l'Assemblée peut prendre, en application de l'Article 18, paragraphe 3, de trancher certaines questions relatives à un traité à la majorité

^{13/} Pour le texte de la Convention, voir A/CONF.39/11/Add.2 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5) p. 309 à 323.

deux deux tiers 14/, l'Assemblée n'a cependant pas décidé de faire qu'en règle générale une telle majorité est nécessaire pour l'adoption de tous les traités internationaux;

c) La majorité absolue des voix (c'est-à-dire la majorité simple de tous les votants potentiels) pour renforcer l'exigence de la majorité des deux tiers laquelle est calculée d'après le nombre de voix pour et de voix contre (par exemple, dans le cas de la Conférence sur le droit de la mer et du Conseil de l'Europe);

d) Le consensus, lorsqu'il s'agit de questions comme l'élaboration ou l'adoption de traités multilatéraux; certains règlements intérieurs (par exemple celui de la troisième Conférence sur le droit de la mer) prévoient expressément qu'avant de mettre une décision aux voix, il faut d'abord avoir tout tenté pour essayer de parvenir à un accord général;

e) Certains organes ou conférences ont parfois prévu que toutes leurs décisions seraient prises par consensus (par exemple, le Comité du désarmement), ou bien ils ont simplement omis dans leur règlement intérieur toutes les dispositions relatives à la prise de décisions, si bien que celles-ci ne peuvent être adoptées que par consensus ou à l'unanimité /par exemple, le règlement intérieur de la Conférence des Nations Unies sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (A/CONF.95/2)/.

D. Difficultés après l'adoption

57. Il ressort des rapports des organisations et des observations des gouvernements que l'on se préoccupe de plus en plus du fait que les traités multilatéraux ne sont pas ratifiés, ou ne le sont que lentement, de sorte que leur entrée en vigueur s'en trouve retardée, qu'ils ne sont appliqués pendant trop longtemps que par trop peu d'Etats et même, dans certains cas, qu'ils n'entrent jamais en vigueur. C'est ce que l'UNITAR a analysé en détail dans une étude 15/. On examinait dans cette étude un certain nombre de raisons expliquant ce phénomène, de même que les problèmes que suscitent les dispositions d'un traité particulier, ainsi que les difficultés internes propres au processus de ratification auquel certains pays doivent se conformer, et les difficultés générales qui se posent à tous les Etats devant le grand nombre de traités maintenant produits par la communauté internationale.

1. Comment faciliter l'acceptation des traités en agissant au niveau de la méthode de formulation

58. L'une des raisons pour lesquelles les Etats sont trop peu nombreux ou trop lents à se porter parties à certains traités multilatéraux est le fait que, bien que ceux-ci aient été adoptés selon les procédures et avec les majorités requises au sein d'un organe dûment habilité, les textes ainsi négociés et adoptés ne sont

14/ Voir, par exemple, la décision prise à la vingt-troisième session de l'Assemblée au sujet du projet de convention sur les missions spéciales.

15/ Oscar Schachter, Mahomed Nawaz et John H. Fried, Towards Wider acceptance of United Nations Treaties (New York, Arno Press, 1971).

pas vraiment de nature à recueillir l'agrément de nombreux Etats. Aussi certaines organisations ont-elles intentionnellement essayé d'améliorer le processus de négociation afin d'aboutir à des textes qui aient plus sûrement l'aval de la plupart des parties éventuelles; on a par ailleurs pensé qu'avec la tendance de plus en plus marquée à élaborer, et même à adopter, les traités par consensus [voir ci-dessus par. 12 et 56 d) et e)], ce qui impose nécessairement des négociations plus poussées et un souci plus grand de tenir compte des besoins des participants éventuels, on a davantage de chances d'aboutir à des textes pouvant recueillir l'adhésion générale.

59. Indépendamment de l'amélioration du processus de négociation, on a également mis au point d'autres procédés pour donner aux traités multilatéraux plus de souplesse, de façon que les Etats puissent plus facilement devenir parties à ces instruments même s'ils n'en acceptent pas absolument toutes les dispositions, ou n'ont pas la volonté et les moyens d'assumer tous les mêmes obligations. L'une des méthodes auxquelles on a communément recours pour donner plus de latitude aux parties à un traité est celle qui consiste à admettre des réserves, soit par une disposition expresse du texte qui prévoit la possibilité de formuler toutes les réserves souhaitées ou toute une gamme d'entre elles, soit implicitement, par le biais de la pratique qu'applique le dépositaire, comme on le voit, par exemple, dans les instructions que l'Assemblée générale, dans ses résolutions 598 (VI) et 1452B (XIV) donne au Secrétaire général au sujet des traités dont il est le dépositaire ou comme le laissent prévoir les articles 19 à 21 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Toutefois, certaines organisations, l'OIT par exemple, préfèrent ne pas accepter de réserves aux instruments qu'elles établissent 16/. Au lieu de cela, pour laisser une certaine marge de manoeuvre, en particulier aux Etats en développement, on a trouvé d'autres procédures, par exemple celles qui permettent : a) la ratification d'une convention en partie; b) l'exclusion du champ d'application d'une convention d'un secteur particulier où se posent des problèmes d'application spéciaux; c) la ratification de l'instrument en restreignant dans un premier temps son champ d'application, ou l'étendue de ses garanties, conformément à une hiérarchie spécifiée dans la convention; et d) l'indication par les Etats du degré d'application qu'ils acceptent, sous réserve d'un minimum des dispositions exigées par la Convention.

2. Suite donnée à l'action des Etats

60. Encore maintenant, la règle générale veut qu'une fois qu'un traité multilatéral a été promulgué par un organe ou une conférence d'une organisation internationale, cette dernière ne s'occupe plus quant au fond des dispositions que les Etats doivent prendre chacun de leur côté pour assurer l'entrée en vigueur du traité, sauf à faire parfois office de dépositaire et à prendre par conséquent les mesures formelles qui lui incombent à ce titre. Mais il n'est pas rare, cependant, que l'organisation d'où émane le traité recommande à l'attention de ses membres et d'autres parties éventuelles, et adopte de temps à autre des résolutions à l'adresse de l'ensemble de ces Etats, les invitant instamment à prendre les dispositions nécessaires pour devenir parties à cet instrument; ou

16/ Voir l'exposé écrit de l'OIT dans Cour internationale de Justice, Mémoires, réserves à la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide, p. 216 à 287.

prie le chef de son administration de lui faire rapport périodiquement sur ce qui a été accompli pour que ce traité entre en vigueur à l'égard du plus grand nombre de parties possibles.

61. Dans certains cas, les organisations ne se bornent pas à manifester périodiquement de l'intérêt pour les traités dont elles ont pris l'initiative et elles imposent à ce titre certaines obligations à leurs membres. C'est ainsi, par exemple, que la Constitution de l'OIT et celle de l'OMS imposent aux Etats membres de soumettre les traités dont le texte a été dûment promulgué par l'Organisation aux autorités nationales ayant compétence pour décider formellement de leur acceptation; et de faire rapport sur les mesures qu'ils ont prises pour accepter à être liés par les traités promulgués par l'Organisation.

E. Additions et mises à jour

62. L'élaboration de traités multilatéraux doit tenir compte d'un élément qui a suscité les commentaires d'un certain nombre d'organes et d'organisations, à savoir que l'époque moderne impose de conclure un nombre toujours plus important de traités dans certains domaines, par exemple, le domaine technique, où les conditions auxquelles le traité est censé répondre et la nature des obligations auxquelles il engage peuvent évoluer de façon relativement rapide. Or, dans ce cas, le processus normal qui consiste à modifier les traités multilatéraux en concluant ce qui est en fait un nouveau traité entre les Etats parties à l'instrument initial 17/ est à la fois trop long, trop compliqué et incertain. C'est pourquoi de nombreuses organisations ont mis au point des formules particulières pour faciliter l'adaptation des dispositions des traités, et notamment les suivantes :

a) Le PNUE a formulé certains traités où seules les obligations de caractère général et les questions administratives sont expressément prévues, renvoyant pour le reste à des protocoles ou à des annexes techniques, dont certains pourront même être établis ultérieurement et qui sont en tout état de cause plus faciles à modifier que le traité principal /par exemple, la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (Barcelone, 1976)/;

b) Le Groupe de travail sur la facilitation des procédures du commerce international a expressément recommandé à la CEE d'inclure dans sa réponse au questionnaire du Secrétaire général sur le sujet examiné dans le présent rapport une suggestion selon laquelle les documents normalisés se rapportant au commerce (qui doivent avoir un caractère uniforme mais dont le modèle peut changer fréquemment) ne devraient pas faire partie intégrante du texte du traité qui en impose l'usage; celui-ci devrait prévoir que le contenu et la présentation de ces documents pourront être modifiés sur décision d'un organe compétent de l'organisation sous les auspices de laquelle le traité a été négocié;

c) Les conventions de l'OIT renferment automatiquement une disposition prévoyant qu'une convention cesse de plein droit de s'appliquer à l'égard des parties qui deviennent parties à une convention ultérieure sur le même sujet (par exemple,

17/ Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, art. 39 à 41.

l'article 3.8 de la Convention de l'OIT (No 121) concernant les prestations en cas d'accident du travail et de maladies professionnelles) 18/. L'OIT a en outre introduit des procédures d'amendement simplifiées dans certaines conventions récentes (voir l'article 31 de la Convention de l'OIT susmentionnée);

d) Le régime postal international établi sous les auspices de l'Union postale universelle est constitué par une Convention postale universelle et un certain nombre d'arrangements relatifs aux divers moyens de communication. Tandis que la Convention elle-même reste en vigueur, avec les amendements qui peuvent lui être éventuellement apportés, les arrangements sont intégralement renégociés tous les cinq ans, lors des congrès périodiques de l'UPU, et font alors l'objet de nombreuses modifications; celles-ci entrent automatiquement en vigueur et acquièrent force obligatoire pour les Etats qui les ratifient expressément ou implicitement;

e) Certaines conventions sur les pêches prévoient que les recommandations faites par des organes autorisés ont force obligatoire à l'égard de tous les Etats parties, sauf si ceux-ci décident expressément de ne pas les appliquer en donnant en temps voulu notification à cette fin; si le nombre d'Etats qui procèdent ainsi dépasse le tiers du nombre total des parties, les recommandations cessent automatiquement d'avoir force obligatoire à l'égard d'aucune de celles-ci (par exemple, les articles VIII et IX de la Convention sur la conservation des ressources biologiques de l'Atlantique Sud-Est) 19/;

f) Une Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers a été conclue en 1973 sous les auspices du Conseil de coopération douanière. Cette convention sert simplement de cadre à un certain nombre de dispositions particulières qui figurent ou figureront dans une série d'annexes, dont 23 avaient été adoptées en 1978 et dont le nombre total doit dépasser 30. Cette façon de procéder laisse une plus grande latitude aux Etats, en les laissant libres, de choisir celles des annexes dont ils sont disposés à accepter les obligations, et permet en même temps d'appliquer plus rapidement le nouveau régime, sans avoir à attendre la conclusion de négociations consacrées à chacun des sujets sur lesquels porte la Convention.

18/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 602, No 8718, p. 259.

19/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 801, p. 101, art. VIII et IX.

IV. QUESTIONS A EXAMINER

63. Compte tenu des exemples de pratiques suivies en matière d'établissement des traités décrits plus haut et d'autres exemples encore, des observations des gouvernements et de celles de la Commission du droit international, la Sixième Commission souhaitera peut-être se pencher sur certaines ou sur l'ensemble des questions suivantes qui y sont soulevées :

A. Etudes supplémentaires

1. Faut-il tenter d'obtenir des réponses supplémentaires d'organisations intergouvernementales qui n'ont pas répondu ou n'ont pas répondu de façon suffisamment détaillée à la première demande du Secrétaire général?
2. Faut-il publier, sous une forme ou sous une autre, les réponses des organisations intergouvernementales, peut-être dans un volume distinct de la Série législative (qui pourrait également comporter d'autres documents se rapportant au même point)?
3. Le Secrétariat devrait-il établir un descriptif détaillé de toutes les principales techniques d'établissement des traités multilatéraux, éventuellement sous forme d'un manuel annoté?
4. Le Secrétariat devrait-il aider à la rédaction des clauses formelles des traités multilatéraux :
 - a) En mettant à jour le Recueil des clauses finales, voire même en le développant afin d'y inclure d'autres catégories de clauses formelles?
 - b) En rédigeant des séries de clauses types?

B. Charge que représente l'établissement des traités multilatéraux de façon générale

1. L'établissement des traités est-il une charge trop lourde pour :
 - a) Le personnel que les Etats peuvent détacher pour prendre part aux réunions d'organes représentatifs et de groupes d'experts?
 - b) Le personnel et le budget des organisations intergouvernementales concernées?
 - c) Les ressources juridiques des Etats qui doivent décider de la ratification des traités dûment établis?
2. Dans la mesure où la charge que représente l'actuelle procédure d'établissement des traités, sous sa forme actuelle, ne peut être réduite grâce à une efficacité plus grande, la communauté internationale devrait-elle s'efforcer de :

/...

- a) Réduire le nombre des traités en cours d'élaboration (en d'autres termes faut-il retarder temporairement ou sine die l'élaboration de certains traités) en établissant des priorités?
- b) Accroître les ressources disponibles, tant au niveau national qu'international, selon que de besoin, aux fins de l'établissement de traités multilatéraux?

C. Coordination globale du processus d'établissement des traités multilatéraux

1. L'Assemblée générale devrait-elle avoir la responsabilité de coordonner les activités entreprises dans ce domaine par :
 - a) Tous les organes de l'Organisation des Nations Unies?
 - b) Tous les organismes du système des Nations Unies?
 - c) Toutes les organisations intergouvernementales?
2. Ce rôle de coordination de l'Assemblée générale devrait-il être :
 - a) Limité à la collecte et à la diffusion de données sur toutes les activités entreprises dans ce domaine par les différents organismes cités au point C.1?
 - b) Elargi de façon qu'elle puisse, par le biais de décisions concernant les organes de l'ONU et de recommandations formulées à l'intention des autres organisations intergouvernementales, influencer sur le processus d'établissement des traités, par exemple en proposant l'examen de certaines questions et en désignant les organes ou organisations les mieux à même de s'en acquitter?
3. Si l'Assemblée générale est investie de ces fonctions, la Sixième Commission est-elle l'organe le mieux à même de s'en acquitter?

D. Améliorations à apporter à l'ensemble du processus d'établissement des traités au sein de l'Organisation des Nations Unies

1. Avant d'entreprendre la rédaction d'un traité donné, faut-il, d'une façon générale, s'efforcer de préférence de :
 - a) Réunir les données juridiques et factuelles ayant trait au traité envisagé?
 - b) Vérifier si le traité envisagé sera susceptible d'intéresser les Etats?
 - c) Examiner l'utilité d'instruments de caractère moins contraignant qu'un traité (par exemple une déclaration)?

/...

2. La rédaction du premier projet de texte devrait-elle être confiée, d'une façon générale ou pour certaines catégories de traités seulement :
 - a) A un organe représentatif?
 - b) A un groupe d'experts?
 - c) Au secrétariat?
3. Faut-il s'efforcer de réduire le nombre des organes et des procédures d'établissement des traités au sein de l'Organisation des Nations Unies en les regroupant?
4. En ce qui concerne certains ou l'ensemble des organes et procédures d'établissement des traités faut-il viser à adopter une approche plus structurée en vue de mener à bien certaines ou toutes les phases du processus dans un laps de temps donné? Dans quels domaines cette approche pourrait-elle s'avérer la plus fructueuse?

E. Travaux de la Commission du droit international

1. Modifications de structure éventuelles

- a) La CDI devrait-elle être convertie en un organe se réunissant continûment dont les membres seraient rémunérés en conséquence?
- b) Faut-il augmenter les honoraires ou les indemnités journalières de subsistance versés aux membres de la CDI?
- c) Les rapporteurs spéciaux devraient-ils travailler à plein temps et être rémunérés en conséquence?
- d) Convendrait-il de choisir, de temps à autre, des rapporteurs spéciaux en dehors de la CDI?
- e) Les rapporteurs spéciaux devraient-ils être assistés par des experts travaillant sous leurs ordres à temps complet?
- f) La Division de la codification du Bureau des affaires juridiques devrait-elle être renforcée?

2. Modifications de l'ordre du jour éventuelles

- a) Faut-il éviter de renvoyer certaines questions à la CDI ou, au contraire, certaines autres questions devraient-elles lui être renvoyées?
- b) Faut-il alléger ou étoffer l'ordre du jour de la CDI?

- c) La CDI devrait-elle se concentrer davantage sur des questions précises, de portée limitée, ne constituant peut-être qu'un aspect d'une question plus large?

3. Modifications de procédure éventuelles

- a) La CDI devrait-elle s'efforcer davantage de mener à bien tous ses travaux sur une même question dans le délai de cinq ans correspondant à la durée du mandat de ses membres?
- b) Les gouvernements devraient-ils être plus souvent ou moins souvent consultés au cours des travaux de la CDI sur un projet donné?
- c) Des groupes de travail devraient-ils se réunir entre les sessions de la CDI, ce qui permettrait peut-être d'écourter ces dernières?
- d) La CDI devrait-elle mettre au point un préambule et des clauses finales pour les projets d'articles qu'elle soumet à l'Assemblée générale?
- e) La CDI devrait-elle élaborer des variantes pour les dispositions prêtant particulièrement à controverse?
- f) La CDI devrait-elle envisager la possibilité de "réexposer" certains domaines du droit international coutumier plutôt que de les codifier?
- g) La CDI devrait-elle envisager d'élaborer les textes d'instruments autres que des traités?

F. Négociations finales et adoption des traités multilatéraux

- 1. Les négociations de traités multilatéraux intéressant l'Assemblée générale, comme ceux émanant de la CDI ou de la CNUDCI, devraient-elles s'achever dans une grande commission de l'Assemblée générale ou est-il préférable de convoquer une conférence de plénipotentiaires à cette fin?
- 2. Si c'est à l'Assemblée générale qu'il incombe d'achever ces négociations :
 - a) Serait-il nécessaire ou souhaitable d'allonger la durée des travaux préparatoires préliminaires afin de lui soumettre des textes pratiquement terminés?
 - b) Convierait-il d'adopter des règles de procédure spéciales afin d'aider l'Assemblée à agir en tant qu'organe d'établissement des traités en prévoyant par exemple la participation d'Etats non membres, des procédures de vote spéciales, la création de comités de rédaction, etc.?

- c) La Sixième Commission serait-elle associée à ce processus, même si la matière du traité est à l'étude dans une autre grande commission (par exemple, le désarmement à la Première Commission, les relations économiques à la Deuxième; les droits de l'homme à la Troisième) :
 - i) Par le biais de réunions conjointes entre la Sixième et l'autre grande commission concernée?
 - ii) En confiant à la Sixième Commission l'examen de toutes les clauses formelles et juridiques?
 - iii) En chargeant la Sixième Commission de réviser le texte dans son ensemble?
- 3. Si c'est une conférence de plénipotentiaires qui est chargée d'achever l'élaboration des traités multilatéraux :
 - a) Celle-ci devrait-elle durer plus longtemps, afin d'éviter d'avoir à convoquer des sessions supplémentaires, ou la tenue d'une série de sessions successives permet-elle d'élaborer un meilleur texte susceptible de recueillir un plus large consensus?
 - b) Faudrait-il élaborer un règlement intérieur type ou uniforme pour ces conférences?
 - c) Ce règlement devrait-il prévoir la création de comités de négociation?
 - d) Certains organes de la conférence (qu'il s'agisse de groupes de négociation ou de comités de rédaction) devraient-ils se réunir entre les sessions?
 - e) Lors de ces conférences les discussions officielles devraient-elles se limiter à des discussions entre porte-parole des différents groupes?
 - f) Les organisations intergouvernementales et non gouvernementales devraient-elles être autorisées à participer plus activement aux conférences de plénipotentiaires?

G. Rédaction et langues

- 1. Faut-il créer un bureau international de rédaction juridique?
- 2. D'une manière générale, faut-il accorder aux comités de rédaction des fonctions plus larges?
- 3. Faut-il continuer à rédiger les traités simultanément dans toutes les langues dans lesquelles ils feront foi ou convient-il de les rédiger, dans un premier temps dans une ou deux langues seulement, les autres versions étant établies par la suite en suivant une procédure spéciale?

4. Si l'on maintient le principe de la négociation en plusieurs langues, faut-il suivre l'exemple de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et créer un sous-groupe pour chaque langue dont les coordonnateurs se réuniraient de temps à autre afin de résoudre toute question d'ordre général et linguistique relative au texte?

H. Comptes rendus, rapports et commentaires

1. Pour quels organes chargés d'élaborer des traités multilatéraux convient-il de maintenir les comptes rendus analytiques ou sténographiques de séances :
 - a) Les groupes d'experts?
 - b) Les groupes représentatifs restreints?
 - c) Les différents organes des conférences de plénipotentiaires :
 - i) Les grandes commissions?
 - ii) Les comités de négociation?
 - iii) Les comités de rédaction?
2. Que les comptes rendus analytiques ou sténographiques soient maintenus ou non, et surtout dans ce dernier cas, certains organes et conférences devraient-ils établir des documents plus complets touchant leurs négociations où ils indiqueraient les différentes positions adoptées et les raisons pour lesquelles des modifications ont été apportées au texte? Qui serait chargé d'élaborer ces rapports?
3. En règle générale, faudrait-il établir des commentaires sur les projets mis au point :
 - a) Par des groupes d'experts?
 - b) Par des organes représentatifs?
4. Faut-il s'efforcer d'élaborer et de publier systématiquement les travaux préparatoires relatifs à la plupart ou à l'ensemble des traités multilatéraux? Dans l'affirmative, ces tâches devraient-elles être confiées en premier lieu :
 - a) Au service du Secrétariat concerné?
 - b) à l'UNITAR?

I. Procédures à suivre après l'adoption du traité

1. L'Organisation des Nations Unies devrait-elle envisager et prendre des mesures en ce qui concerne les procédures suivies par chaque Etat pour ratifier et faire entrer en vigueur les traités multilatéraux élaborés sous ses auspices?
2. Un questionnaire devrait-il être adressé aux Etats leur demandant les raisons pour lesquelles ils ne sont pas devenus parties à des traités multilatéraux?
3. L'Organisation des Nations Unies devrait-elle chercher à établir à l'exemple de certaines organisations intergouvernementales, un régime juridique en vertu duquel elle pourrait demander :
 - a) A chaque Etat Membre de s'engager à soumettre les traités aux organes nationaux appropriés en vue d'en autoriser la ratification?
 - b) A recevoir des rapports périodiques concernant les mesures prises en vue de la ratification des traités?
4. Les rapporteurs spéciaux ou autres experts ayant participé à la négociation du traité devraient-ils être mis à la disposition des Etats afin de les aider en ce qui concerne leur procédure interne de ratification?
5. Pour certaines catégories de traités, faut-il essayer de prévoir leur entrée en vigueur automatique sauf à l'égard des Etats ayant voté contre leur adoption ou ayant communiqué une notification d'option négative?
6. En règle générale, devrait-il être stipulé, dans les traités ou dans certaines catégories de traités, qu'ils entreraient en vigueur à titre provisoire, du moins entre les Etats ayant voté en faveur de leur adoption et qui ne communiquent pas de notification d'option négative?

J. Procédures d'amendement des traités

1. Des modalités d'amendement simplifiées devraient-elles être prévues pour certaines catégories de traités?
2. Faut-il prévoir que certaines catégories de traités seront automatiquement annulées pour les Etats parties qui, par la suite, deviennent parties à d'autres traités touchant la même question?
3. Devrait-on avoir plus souvent recours à des traités cadres dont les dispositions de fonds apparaîtraient sous forme d'annexes séparées pouvant être adoptées ou modifiées par un organe établi aux termes du traité ou par l'organisation ayant promulgué le traité?

ANNEXE

Liste des unités administratives du Secrétariat de l'Organisation
des Nations Unies et des organisations internationales qui ont
présenté des rapports

A. Organisation des Nations Unies

1. Centre pour le désarmement
2. Division de la codification du Bureau des affaires juridiques
3. Division des stupéfiants
4. Commission économique pour l'Europe
5. Commission économique pour l'Amérique latine
6. Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
7. Division des questions juridiques générales du Bureau des affaires juridiques
8. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
9. Division des droits de l'homme
10. Service du droit commercial international du Bureau des affaires juridiques
11. Division de l'espace extra-atmosphérique
12. Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer
13. Programme des Nations Unies pour l'environnement

B. Institutions spécialisées et organisations apparentées

1. Organisation internationale du Travail
2. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
3. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
4. Organisation mondiale de la santé
5. Union postale universelle
6. Union internationale des télécommunications

/...

7. Organisation météorologique mondiale
8. Agence internationale de l'énergie atomique
9. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

C. Autres organisations internationales

1. Association latino-américaine de libre-échange
2. Commission permanente du Pacifique sud
3. Conseil de l'Europe
4. Conseil d'assistance économique mutuelle
5. Conseil de coopération douanière
6. Association européenne de libre-échange
7. Agence spatiale européenne
8. Conférence de La Haye de droit international privé
9. Commission internationale des pêches pour l'Atlantique Sud-Est
10. Conseil international de la Croix-Rouge
11. Institut international pour l'unification du droit privé
12. Commission internationale baleinière
13. Conseil de l'Accord de Carthagène
14. Office central des transports internationaux par chemin de fer
15. Organisme pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine
16. Commission du Pacifique sud
