

IV. — RATIFICATION DES CONVENTIONS CONCERNANT LE DROIT COMMERCIAL INTERNATIONAL OU ADHÉSION À CES CONVENTIONS

Rapport du Secrétaire général (A/CN.9/91 *)

I. — INTRODUCTION

1. La Commission, à sa sixième session, a décidé "de maintenir à son ordre du jour la question de la ratification des conventions dans le domaine du droit commercial international ou de l'adhésion à ces conventions"¹. La Commission a d'autre part prié le Secrétaire général "d'établir, le cas échéant avec l'aide de représentants de la Commission, un rapport examinant les causes du retard dans la ratification de ces conventions internationales ou dans l'adhésion à ces instruments, en se fondant sur les études faites et l'expérience acquise par d'autres organes ou institutions spécialisées des Nations Unies, et notamment l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, et de présenter ce rapport à la Commission, dans toute la mesure possible, à sa septième session"².

2. La Commission a en outre décidé "de réexaminer, si le temps le permet, à sa septième session et compte tenu du rapport du Secrétaire général, l'opportunité de créer un petit groupe de travail qui serait chargé de formuler, aux fins d'examen par la Commission à une session ultérieure, des propositions concernant les moyens d'accélérer la ratification des conventions dans le domaine du droit commercial international ou l'adhésion à ces conventions"³.

3. Le présent rapport est soumis pour donner suite à cette décision de la Commission. Le rapport tient compte des informations reçues d'autres organes et institutions spécialisées des Nations Unies ainsi que des opinions exprimées par certains représentants à la Commission en réponse aux demandes de renseignements du Secrétariat⁴.

¹ Rapport de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international sur les travaux de sa sixième session (1973), *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingthuitième session, Supplément n° 17 (A/9017)*, par. 132; *Annuaire de la CNUDCI, vol. IV : 1973, première partie, II, A.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ En ce qui concerne la documentation précédente relative à ce point, voir les documents A/CN.9/60 (*Annuaire de la CNUDCI, vol. II : 1971, deuxième partie, IV*) contenant la proposition de la délégation française tendant à la création d'une union pour le *jus commune* et A/CN.9/81 contenant les commentaires et observations des Etats membres de la Commission sur cette proposition.

II. — CAUSES DU RETARD DANS LA RATIFICATION OU L'ADHÉSION

4. Les réponses aux demandes de renseignements précitées indiquent que les causes du retard apporté à ratifier les conventions ou à y adhérer sont de deux ordres : a) causes se rapportant à l'élaboration des conventions et b) causes se rapportant à l'application des conventions à l'échelon national⁵.

A. — Causes se rapportant à l'élaboration des conventions⁶

5. Les causes suivantes, qui interviennent au stade de l'élaboration des conventions, peuvent affecter l'application ultérieure d'une convention à l'échelon national.

a) *Non-participation à l'élaboration d'une convention*

Le fait de ne pas avoir participé à l'élaboration d'une convention peut se traduire, pour un Etat se trouvant dans ce cas, par de l'indifférence à l'égard de la question traitée dans cet instrument. Il y a lieu de noter que cette indifférence peut procéder de l'idée que la convention proposée ne répond pas aux difficultés pratiques que cause la diversité des législations, mais est motivée par le désir de faire de l'unification une fin en soi.

b) *Imperfections de fond*

Des imperfections intéressant le fond peuvent susciter un sentiment d'insatisfaction à l'égard de certaines dispositions d'une convention et, partant, compromettre ses chances de ratification ou d'adhésion. Les exemples donnés sont les suivants :

i) Approche trop limitée à l'égard des systèmes juridiques, en ce que l'on a parfois proposé des conventions sans prêter l'attention qu'il fallait aux solutions adoptées dans divers systèmes juridiques. On peut noter que cela peut entraîner des insuffisances quant au fond puisqu'il n'est pas tenu compte des solutions modernes apportées à certains problèmes, ainsi que des insuffisances quant à la forme, car la terminologie du système juridique à laquelle on a recours peut ne pas avoir de sens dans un autre système.

⁵ Dans le présent rapport, les termes "ratification" et "application" englobent toute mesure qu'il peut être nécessaire de prendre à l'échelon national, dans le domaine législatif par exemple, pour donner effet à une convention sur le plan interne.

⁶ Les renseignements donnés sous cette rubrique sont fondés sur les communications écrites de trois représentants à la Commission.

ii) Approche trop limitée à l'égard des problèmes d'ordre géographique, en ce que l'on a élaboré certaines conventions sans tenir compte du fait que pour de nombreux pays le commerce international implique un transport de marchandises au-delà des océans plutôt qu'à travers des frontières terrestres simplement⁷.

iii) Recours à des formules de compromis, en ce qu'il semble que l'on ait tendance, lors de l'élaboration de conventions internationales, à rédiger des dispositions juridiques qui sont le fruit d'un compromis qui souvent ne réglera pas certains problèmes difficiles en les passant sous silence ou ne les traitera pas de manière adéquate en se bornant à prévoir des dispositions édulcorées fondées sur le "plus petit dénominateur commun".

iv) Préparation insuffisante, en ce que l'on ne consacre pas assez de temps et d'énergie aux travaux de préparation de certaines conventions⁸.

B. — Causes se rapportant à l'application des conventions à l'échelon national

6. Les causes figurant sous la présente rubrique se rapportent à des difficultés d'ordre tant constitutionnel qu'administratif.

7. La ratification ou l'adhésion peuvent poser des problèmes dans le cas d'un Etat ayant une structure fédérale lorsque, en vertu de sa constitution, l'objet d'une convention relève de la compétence des unités constitutives de la fédération⁹.

8. Les retards administratifs peuvent être dus à un grand nombre de facteurs. Les facteurs suivants ont été mentionnés :

a) L'inertie administrative et l'indifférence que manifestent les administrations de certains pays à l'égard du droit international;

b) La lourde tâche à laquelle les administrations ont à faire face à la suite des activités des organisations internationales dans le domaine juridique;

c) Le fait que les conventions ne sont pas considérées comme ayant un caractère d'urgence ou étant

⁷ Le représentant à la Commission qui a signalé cette imperfection précise que l'on peut faire ce reproche à la Convention de La Haye de 1964 sur la vente internationale des objets mobiliers corporels.

⁸ Le représentant à la Commission qui a signalé cette imperfection de fond se réfère dans ses observations à la somme considérable de temps et d'énergie que l'on a consacrés aux Etats-Unis au *Uniform Commercial Code* ou au *Uniform Consumer Credit Code*, par exemple. Le même représentant note que "cela est dû à l'intérêt beaucoup plus grand que suscitent auprès des milieux juridiques et autres milieux intéressés des projets de législation nationale dont l'adoption semble probable".

⁹ Par exemple, un représentant à la Commission, se référant à la Constitution des Etats-Unis d'Amérique, déclare que, bien que le gouvernement fédéral ait compétence pour réglementer le commerce entre les divers Etats, il a en fait largement abandonné à ceux-ci le soin de s'occuper des aspects de ce commerce qui relèvent du droit privé. Le même représentant note que ce sont, par exemple, les Etats et non pas le gouvernement fédéral qui ont adopté l'*Uniform Commercial Code*; le Congrès n'a pas l'habitude de s'occuper des problèmes de vente ou d'effets de commerce au niveau du commerce national et cela peut le détourner de s'en occuper au niveau du commerce international. Le même représentant fait observer en outre qu'il est intéressant de noter à cet égard que les Etats-Unis ont réagi de manière positive dans le cas de conventions intéressantes dans deux domaines où ils ont également légiféré : l'arbitrage et les transports maritimes.

prioritaires, eu égard au programme de travail chargé des autorités administratives ou législatives;

d) Les questions présentant un intérêt national ou politique ont la priorité par rapport à celles faisant l'objet d'une convention;

e) Certaines administrations nationales ne disposent pas du personnel qualifié requis pour examiner les mérites d'une convention, notamment lorsqu'elles n'ont pas participé aux travaux préparatoires;

f) Le texte d'une convention doit être traduit dans la langue nationale, ce qui est souvent une tâche difficile. Lorsque deux ou plusieurs pays ayant la même langue envisagent d'adhérer à une convention rédigée dans une langue qui n'est pas la leur, il est souhaitable que les traductions soient identiques, ce qui appelle l'organisation de conférences de traduction;

g) Etant donné que les conventions entrent généralement en vigueur lorsqu'elles ont été ratifiées par un nombre d'Etats déterminé, les administrations nationales adoptent une politique d'attente et ne prennent de mesures que lorsque l'entrée en vigueur semble certaine¹⁰;

h) Une administration nationale peut être plus favorablement disposée à entamer des procédures de ratification ou d'adhésion si la convention en cause est en vigueur dans des pays voisins ou dans des pays avec lesquels le pays considéré entretient des relations économiques étroites.

III. — PROCÉDURES ET MÉTHODES TENDANT À ACCÉLÉRER L'ADOPTION ET L'APPLICATION DE RÈGLES INTERNATIONALES

9. Les procédures et méthodes mises au point en vue d'accélérer l'adoption et l'application de règles internationales par les autorités nationales, qui ont été mentionnées en réponse aux demandes de renseignements du Secrétariat, entrent dans deux catégories distinctes :

a) Procédures ayant pour but d'écartier le processus de ratification ou d'adhésion formelle ("procédure de notification négative"), et

b) Méthodes ayant pour but d'accélérer le processus de ratification ou d'adhésion.

a) Procédures de notification négative

10. Selon la procédure de notification négative, que l'on peut également appeler procédure de "récusation" ou "d'objection", les règles adoptées par un organisme international ("organisme parrain") deviennent obligatoires pour tout Etat membre de l'organisme parrain, à une date déterminée, à moins que cet Etat n'ait déclaré, avant cette date, qu'il n'entend pas être lié par les règles en question¹¹.

¹⁰ Un représentant à la Commission a suggéré que l'on pourrait parer à cette difficulté en prévoyant que les gouvernements seront tenus de soumettre les conventions à leurs autorités compétentes dans un délai déterminé. Voir ci-après par. 13.

¹¹ Conformément au Traité de 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), le Conseil de la Communauté a le pouvoir d'instituer les doses maxima admissibles de radiations ionisantes (art. 30 et 31). Chaque Etat membre "établit les dispositions législatives, réglementaires et administratives propres à assurer le respect des normes de base fixées..." (art. 33). Il y a lieu de noter que

11. On trouvera ci-après quelques exemples de ce type de procédures :

i) *Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)*.—Conformément à l'article 37 de la Convention de Chicago de 1944 sur l'Organisation de l'aviation civile internationale, l'OACI adoptera et modifiera, selon les nécessités, des normes, pratiques recommandées et procédures internationales¹². Tout Etat membre de l'OACI est considéré comme étant tenu par ces normes internationales, à moins qu'il n'ait notifié à l'OACI qu'il "juge impossible de se conformer en tous points à de telles normes ou procédures internationales, ou de mettre ses propres règlements ou pratiques en complet accord" avec ces normes ou procédures (art. 38 de la Convention de Chicago). Selon l'article 38, il revient à chaque Etat membre de notifier immédiatement à l'OACI qu'il ne se conforme pas à la norme internationale et de signaler les différences existant entre ses propres pratiques et celles établies par la norme en question.

ii) *Organisation mondiale de la santé (OMS)*.—L'article 21 de la Constitution de l'OMS prévoit une procédure analogue. Dans cinq domaines techniques déterminés, l'Assemblée de l'OMS peut adopter des règlements qui deviennent obligatoires pour les membres de l'OMS, à moins qu'ils ne se récuse expressément. L'adoption de tout règlement est notifiée aux membres de l'OMS par le Directeur général de l'OMS. La notification précise les délais dans lesquels un membre peut refuser le règlement ou faire des réserves à son sujet. Dans la pratique de l'OMS, l'Assemblée a parfois écarté certaines réserves en estimant qu'elles portaient atteinte à l'objet ou au but du règlement considéré. En d'autres occasions, des réserves ont été acceptées pendant une période de temps limitée avec possibilité de prorogation. Les règlements adoptés jusqu'ici conformément à l'article 21 de la Constitution de l'OMS ne portent que sur des questions ne prêtant guère à controverse et de caractère très technique.

iii) Parmi les propositions actuelles figure celle de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime qui prévoit une procédure d'acceptation tacite pour les conventions d'ordre technique. Le Comité juridique de l'OMCI a préparé un projet de dispositions types en vue de l'entrée en vigueur des amendements lors de leur adoption par les organes approuvés.

b) *Méthodes tendant à accélérer la ratification*

12. Ces méthodes ont pour but d'assurer qu'immédiatement après leur adoption par l'organisme parain

cette obligation juridique ne peut faire l'objet d'une procédure de "récusation".

Voir également les articles 100 à 103 du Traité de 1957 instituant la Communauté économique européenne en ce qui concerne le problème des directives du Conseil de la Communauté.

¹² Celles-ci concernent les domaines suivants : systèmes de télécommunications et aides à la navigation aérienne, règles de l'air et méthodes de contrôle de la circulation aérienne, délivrance de licences au personnel de conduite et aux mécaniciens, navigabilité des aéronefs, immatriculation et identification des aéronefs, centralisation et échange de renseignements météorologiques, livres de bord, cartes et plans aéronautiques, formalités de douane et d'immigration, aéronefs en détresse et enquêtes sur accidents, ainsi que tous autres domaines intéressant la sécurité, la régularité et l'efficacité de la navigation aérienne.

les conventions soient examinées par les autorités nationales compétentes des Etats membres et soumises à ces autorités pour qu'elles les ratifient ou prennent des mesures d'un autre ordre.

13. On trouvera ci-après quelques exemples de ces méthodes :

i) *Organisation internationale du Travail (OIT)*

Aux termes des dispositions du paragraphe 5, b à d, et du paragraphe 7 de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, chacun des Etats membres s'engage à soumettre les conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail — dans un délai d'un an ou dans des cas exceptionnels dans un délai de 18 mois après leur adoption — aux autorités nationales dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de les transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre. L'article 19 dispose également que si un Etat membre a obtenu le consentement de l'autorité compétente, il communiquera sa ratification formelle de la convention au Directeur général du BIT et prendra les mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention. Les dispositions de la Constitution de l'OIT sont censées avoir deux objectifs : le premier est de soumettre les conventions à l'autorité — en général l'autorité législative — qui a compétence pour prendre les mesures nécessaires en vue de donner effet à ces instruments; le second est de porter les conventions à l'attention de l'opinion publique.

L'article 19 paragraphe 5, c, de la Constitution de l'OIT prévoit également que les Etats membres informeront le Directeur général du BIT des mesures prises pour soumettre la convention à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur les décisions prises par celles-ci. Sur la base des renseignements fournis aux termes de cette disposition, les organes compétents de l'OIT peuvent contrôler la manière dont les Etats membres remplissent leurs obligations en ce qui concerne la soumission des conventions nouvellement adoptées aux autorités compétentes.

14. D'autres dispositions de la Constitution de l'OIT [art. 19, par. 5, c, et 7 a et b, iv] prévoient en outre que lorsque le Conseil d'administration de l'OIT en fait la demande au sujet d'une convention donnée, les Etats membres qui n'ont pas ratifié ladite convention feront rapport sur l'état de leur législation et de leur pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention en précisant quelles sont les raisons qui empêchent ou retardent la ratification. Sur la base de ces rapports, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations prépare une étude générale où elle examine et commente les raisons données pour expliquer ce qui empêche ou retarde la ratification.

15. Parmi les moyens d'action qui ne se fondent pas sur une disposition de la Constitution, il y a lieu de mentionner les appels que la Conférence internationale du Travail ou une conférence régionale de l'OIT lancent de temps à autre en faveur de la ratification d'une convention ou d'un groupe de conventions données. D'autre part, depuis 1970, les comités consultatifs régionaux et les conférences régionales de l'OIT, qui tiennent des réunions périodiques pour l'Afrique, les Amériques et l'Asie, ont inscrit à leur ordre du jour

l'examen des difficultés que rencontrent les Etats membres en ce qui concerne la ratification et l'application de certaines conventions internationales du travail. Les études dont ces conventions ont fait l'objet et les conclusions auxquelles elles ont donné lieu ont permis de mieux comprendre la situation dans chaque région et d'escompter une amélioration des perspectives de ratification.

16. L'OIT a également pris coutume de faire examiner ces conventions par des organisations régionales, en particulier du point de vue de la position des Etats membres de ces organisations à l'égard desdites conventions. Le Bureau international du Travail cite l'exemple du Comité social du Conseil de l'Europe qui, depuis 1962, a examiné la position des pays membres en ce qui concerne plus de 50 conventions, choisies après consultation avec le Bureau international du Travail.

17. A chaque session de la Conférence internationale du Travail, le secrétariat de l'OIT établit un "service d'information concernant les conventions" avec lequel les délégations des gouvernements peuvent discuter des possibilités de ratification, ainsi que des difficultés qui se présentent et des moyens de les surmonter. Des dispositions analogues ont été prises lors de conférences régionales de l'OIT.

18. Les gouvernements demandent régulièrement au Directeur général du BIT de leur fournir des avis écrits expliquant les dispositions des conventions. Ces avis sont communiqués au Conseil d'administration de l'OIT et publiés dans le Bulletin officiel du BIT. L'interprétation formelle des conventions internationales du travail relève de la compétence de la Cour internationale de Justice, mais les explications fournies par le BIT semblent aider dans certains cas les Etats à décider s'ils peuvent ou non ratifier la convention en cause.

19. Comme autre mesure, on mentionnera la procédure des contacts directs pratiquée depuis 1969, selon laquelle un représentant du Directeur général se rend dans le pays intéressé, avec l'accord et généralement sur invitation du gouvernement, afin d'examiner avec les autorités nationales compétentes les difficultés que soulève l'application des conventions ratifiées. La procédure a été récemment étendue aux cas où le gouvernement tient à discuter des obstacles auxquels la ratification d'une convention donnée risque de se heurter.

20. Grâce aux méthodes décrites plus haut, l'OIT a été en mesure de contribuer au total à environ 4 000 ratifications portant sur plus de 130 de ses conventions.

ii) *Organisation mondiale de la santé*

21. Conformément à l'article 19 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, l'Assemblée de l'OMS peut adopter, à la majorité des deux tiers, des conventions se rapportant à toute question rentrant dans la compétence de l'Organisation. En vertu de l'article 20 de cette même constitution, chaque Etat membre de l'OMS s'engage à prendre les mesures en rapport avec la ratification par les autorités nationales compétentes et à notifier au Directeur général de l'OMS les mesures prises dans un délai de 18 mois.

IV. — CONCLUSIONS

22. Une étude des constitutions et des pratiques des organismes internationaux à vocation législative et

réglementaire montre que la procédure par laquelle les règles adoptées sous leurs auspices acquièrent force obligatoire pour les Etats membres, à moins que ceux-ci ne se récusent dans les délais prescrits, n'a été employée que dans le cas de règles et de normes internationales de caractère technique. Il ne semble pas que les règles prévues dans les conventions que la Commission est actuellement en train d'élaborer possèdent la nature technique des conventions pour lesquelles on a jusqu'à présent employé une procédure de récusation.

23. La Commission voudra donc peut-être accorder une attention particulière aux procédures actuellement utilisées ou pouvant être mises au point, qui revêtent un intérêt particulier pour la préparation des conventions de la CNUDCI, ainsi qu'à leur application subséquente au niveau national. Ces procédures pourraient comprendre les éléments suivants :

a) Choisir, aux fins d'unification, les projets pour lesquels il existe un besoin généralisé, sur la base d'un examen de l'ampleur des divergences existant entre les règles des différents systèmes juridiques et compte tenu plus spécialement des difficultés pratiques résultant de ces divergences.

b) Assurer aux travaux préparatoires concernant un projet une large participation non seulement des Etats qui sont membres de la Commission, mais également d'autres Etats, ainsi que d'organisations internationales particulièrement versées dans le sujet dont traite une convention donnée. Cette participation pourrait prendre diverses formes telles que distribution de questionnaires sur la nécessité de nouvelles règles uniformes et leur teneur, communication de projets de textes en vue d'obtenir des commentaires et consultations périodiques avec les milieux intéressés¹³.

c) Demander éventuellement à l'Assemblée générale, une fois qu'une convention a été adoptée, qu'elle prie le Secrétaire général de transmettre la convention aux gouvernements en les invitant à fournir, dans un délai prescrit, les renseignements sur les mesures qu'ils ont prises en ce qui concerne sa ratification¹⁴.

d) Encourager les organismes régionaux à envisager de recommander à leurs Etats membres de ratifier les conventions préparées par la Commission, ou d'y adhérer.

e) Organiser des séminaires régionaux, si possible en collaboration avec les organisations internationales et régionales, en vue d'expliquer et d'analyser les conventions proposées.

f) Demander aux Etats qu'ils désignent une personne chargée de faire connaître les conventions soumises à ratification aux milieux gouvernementaux et privés intéressés de son pays. La Commission voudra peut-être également envisager, à une date ultérieure, d'établir des procédures de liaison, à l'intérieur de chaque région, entre les représentants des membres de la Commission et les personnes ainsi désignées.

¹³ Pareille procédure a été suivie, par exemple, au cours des travaux préparatoires relatifs aux effets de commerce et à l'arbitrage.

¹⁴ Il convient de noter que c'est le moyen qui a été adopté pour la Convention de 1958 pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères. Voir rapport de la CNUDCI sur les travaux de sa sixième session (A/9017; *Annuaire de la CNUDCI*, vol. IV : 1973, première partie, II, A), par. 85 1) et par. 5 de la résolution 3108 (XXVIII) de l'Assemblée générale, reproduite plus haut dans le présent volume (voir première partie, I, C).