



NATIONS UNIES  
ASSEMBLEE  
GENERALE

LIII 2.2.1977

UN/SA COLLECTION



Distr.  
GENERALE  
A/32/143  
19 juillet 1977  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

Trente-deuxième session

DEMANDE D'INSCRIPTION D'UNE QUESTION A L'ORDRE DU JOUR  
PROVISOIRE DE LA TRENTE-DEUXIEME SESSION

REEXAMEN DU PROCESSUS D'ELABORATION DES TRAITES  
MULTILATERAUX

Lettre datée du 19 juillet 1977, adressée au Secrétaire général par les  
représentants de l'Australie, de l'Egypte, de l'Indonésie, du Kenya, du  
Mexique, des Pays-Bas et de Sri Lanka auprès de l'Organisation des  
Nations Unies

Nous avons l'honneur de demander, conformément à l'article 13 du règlement intérieur de l'Assemblée générale, l'inscription à l'ordre du jour de la trente-deuxième session d'une question intitulée : "Réexamen du processus d'élaboration des traités multilatéraux".

Conformément à l'article 20 du règlement intérieur, un mémoire explicatif est joint à la présente note.

Le représentant permanent de  
l'Australie,

(Signé) R. L. HARRY

Le Chargé d'affaires,

Représentant permanent adjoint  
de la République arabe d'Egypte,

(Signé) Abdel Halim BADAWI

L'Ambassadeur,

Représentant permanent de  
l'Indonésie,

(Signé) Ch. ANWAR SANI

Le Chargé d'affaires,

Mission permanente de la République  
du Kenya,

(Signé) Francis M. KASINA

Le représentant permanent du Mexique,

(Signé) Roberto de ROSENZWEIG DIAZ

Le représentant permanent par intérim  
du Royaume des Pays-Bas auprès de  
l'Organisation des Nations Unies,

(Signé) Baron J. K. P. SPEYART VAN WORERDEN

Le représentant permanent de la République  
de Sri Lanka

(Signé) H. Shirley AMERASINGHE

ANNEXE

MEMOIRE EXPLICATIF

1. Dans le discours qu'il a prononcé devant l'Assemblée générale lors de sa trente et unième session, le Ministre des affaires étrangères de l'Australie a rappelé que son pays avait indiqué à la Sixième Commission, en 1975 a/, qu'il était temps que l'Organisation des Nations Unies réexamine le processus par lequel la communauté internationale élabore les traités multilatéraux. Il a déclaré : "La façon dont nous abordons l'élaboration des traités multilatéraux est variée, aléatoire, presque toujours expérimentale et souvent inefficace. Elle impose de lourds fardeaux aux gouvernements des Etats Membres, notamment à ceux des pays en développement. Et il est permis de se demander si la communauté internationale ne pourrait trouver des méthodes plus économiques et plus efficaces d'élaboration des conventions." b/

A. But de l'initiative

2. Le but de la présente initiative est de provoquer l'examen des méthodes d'élaboration des traités multilatéraux employées au sein de l'Organisation des Nations Unies et sous ses auspices. Il faudrait s'efforcer de déterminer si ces méthodes sont aussi efficaces et économiques que les besoins de la communauté le demandent et que les circonstances le permettent. S'il ressort de cet examen - comme c'est probable - qu'il est possible d'améliorer lesdites méthodes, l'Assemblée générale devrait envisager les mesures à prendre pour y parvenir.

3. Il faut souligner que la proposition ne porte que sur les méthodes d'établissement des textes des traités multilatéraux au sein de l'Organisation des Nations Unies. Cette initiative est orientée vers l'avenir, et non pas vers le passé. Bien qu'il soit nécessaire de partir des méthodes qui ont été suivies dans le passé, l'objectif est d'améliorer les techniques qui seront utilisées à l'avenir. La proposition en question n'a rien à voir avec la substance même des traités, si ce n'est dans la mesure où il peut y avoir un rapport entre le sujet d'un traité et la marche à suivre pour l'élaborer au mieux. Il ne s'agit pas non plus de l'étendre à d'autres domaines que celui du processus d'élaboration des traités multilatéraux. L'entreprise est suffisamment vaste et valable en soi pour qu'on veuille pour l'instant la limiter au seul processus d'élaboration des traités.

---

a/ Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, sixième Commission, 1541ème séance, par. 16.

b/ Ibid., trente et unième session, séances plénières, neuvième séance, par. 191.

B. Etendue des activités de l'ONU en matière d'élaboration de traités

4. L'ONU cherche à atteindre les buts énoncés à l'Article 1 de sa Charte à la fois en proposant des lignes de conduite politique et en établissant une grande variété de conventions multilatérales qui sont soumises à l'acceptation de la communauté internationale. L'ordre du jour de chaque session de l'Assemblée générale comporte un nombre appréciable de points qui se rapportent aux diverses étapes du processus d'élaboration des traités par l'Organisation. Sur les 124 points inscrits à l'ordre du jour de la trente et unième session, 17 avaient traité à des traités multilatéraux, en préparation ou à l'étude, portant sur une large gamme de sujets c/.

5. Pendant les 32 années de son existence, environ 50 conventions importantes ont été conclues sous les auspices de l'ONU, sans parler d'une quarantaine de protocoles modifiant des instruments antérieurs ou en élargissant la portée. On en trouvera la liste dans la publication du Secrétariat intitulée Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire. En outre, certains traités, bien qu'émanant d'organes des Nations Unies, ne sont pas déposés auprès du Secrétaire général. Ainsi, l'étendue des activités de l'ONU en matière d'élaboration des traités est frappante, du point de vue du nombre de traités conclus et surtout de la variété et de la complexité des sujets.

6. Il suffit de jeter un coup d'oeil sur le calendrier des conférences de l'Organisation des Nations Unies pour constater que le rythme de l'activité législative internationale est intense. Au cours d'une seule année, les Membres de l'ONU peuvent s'attendre à participer à l'élaboration à un stade ou à un autre, d'au moins une vingtaine de traités. Outre qu'ils prennent part aux séances pendant lesquelles on discute des textes, ils sont obligés d'étudier dans leurs capitales la politique à adopter vis-à-vis des projets, ainsi que de la ratification des traités et, souvent, les lois relatives à l'application des textes qui ont été achevés et sont jugés acceptables. Le fardeau que ce travail impose à l'appareil administratif de tous les Etats, et surtout à celui des nouveaux Etats et des petits Etats, se passe de commentaires.

---

c/ Au nombre de ces sujets figuraient : les principes régissant l'utilisation par les Etats de satellites artificiels de la Terre aux fins de la télévision directe; les armes incendiaires et d'autres armes classiques dont l'usage peut faire l'objet d'interdictions ou de restrictions pour des raisons humanitaires; une interdiction totale des essais nucléaires et thermonucléaires; l'interdiction de l'utilisation à des fins militaires ou à d'autres fins hostiles des techniques de modification de l'environnement; l'interdiction de la mise au point et de la fabrication de nouveaux types d'armes de destruction massive et de nouveaux systèmes d'armes de ce genre; les droits de l'homme et les progrès scientifiques et techniques; la torture et les autres formes de traitement ou de châtement cruels, inhumains ou dégradants; l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse; le droit de l'adoption; la succession des Etats en matière de traités; le non-recours à la force; les otages; les normes et les principes du droit international du développement économique; et le droit de la mer.

/...

7. On ne saurait se limiter à l'ONU pour évaluer l'étendue des activités d'élaboration des traités multilatéraux. Les Etats ont aussi une lourde responsabilité à cet égard au sein des institutions spécialisées des Nations Unies, des organisations régionales extérieures au système des Nations Unies, et de conférences indépendantes comme la Conférence sur le droit international humanitaire. On ne suggère pas que la présente initiative vise directement les pratiques d'élaboration des traités multilatéraux suivies par ces autres organismes, mais on ne saurait évidemment se désintéresser de ces pratiques lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure l'activité de l'ONU en la matière pose un problème à ses Membres.

### C. Les différentes méthodes utilisées

8. Les méthodes utilisées pour l'élaboration initiale et la mise au point ultérieure des projets de conventions à l'Organisation des Nations Unies varient largement selon l'organe au sein duquel la question est traitée, et parfois même elles varient au sein du même organe. La technique utilisée par un organe n'est pas nécessairement influencée par l'expérience des autres organes ni même par ses propres pratiques antérieures. En outre, il n'existe aucun manuel des techniques d'élaboration des traités décrivant les méthodes utilisées et qui puisse servir de guide pour le choix des meilleures méthodes à suivre à l'avenir.

9. Comme il ressort de la liste des traités examinés à la trente et unième session de l'Assemblée générale, les activités d'élaboration de traités tendent à un moment donné à se concentrer dans certains domaines. Il n'y a rien de figé dans cette distribution, qui changera certainement en même temps que l'époque et la situation politique. Mais à l'heure actuelle, il est évident que les domaines où les activités sont les plus nombreuses sont : la limitation des essais et des armes nucléaires; la limitation de l'utilisation d'autres armes; l'espace extra-atmosphérique; les droits de l'homme; le droit de la mer; et les questions de droit international en général.

10. Le processus d'élaboration d'un traité est différent dans chacun de ces domaines. Les traités ayant un caractère juridique technique sont élaborés, à l'origine, principalement par la Commission du droit international. Les travaux soigneusement ordonnés de cet organe fournissent des critères de comparaison utiles et l'on peut donc s'y référer d'une manière plus complète. Les principales phases du processus suivi par la Commission du droit international (bien que ce schéma ne soit pas rigide) sont : la désignation d'un rapporteur spécial; l'établissement d'un rapport spécial ou d'une série de rapports contenant des analyses, des projets d'articles et des commentaires; l'examen par la Commission lors de plusieurs lectures; la possibilité donnée aux gouvernements de faire des commentaires sur les textes en cours d'élaboration, en présentant des observations à la Commission ou en participant aux débats qui ont lieu à la Sixième Commission au sujet des rapports annuels de la Commission du droit international; ensuite, l'adoption par la Commission de projets finals d'articles accompagnés de

/...

commentaires: leur examen par la Sixième Commission de l'Assemblée générale; et, en dernier lieu, la tenue d'une conférence diplomatique qui prend les projets finals d'articles comme base de discussion. Il y a donc dans ce cas un processus caractérisé par l'exécution du travail préparatoire de base par un seul expert, suivie d'un examen détaillé effectué par un groupe assez restreint de plusieurs experts, l'élaboration progressive des textes compte tenu des réactions des gouvernements et, uniquement après que le sujet a été soigneusement préparé, la tenue d'une conférence diplomatique. A tous les stades, des comptes rendus adéquats, sinon complets, des travaux préparatoires sont établis. Bien qu'elle puisse encore être améliorée, cette méthode a déjà eu des succès remarquables en permettant l'élaboration de certaines conventions largement acceptées.

11. Par opposition à cette méthode très ordonnée, on peut se référer à la manière empirique, et pas toujours satisfaisante, dont s'est développé le droit de la mer au cours de ces dix dernières années. Depuis la décision prise en 1967 d'étudier l'utilisation des ressources des fonds marins situées au-delà des limites de la compétence nationale, l'Organisation des Nations Unies est passée à un ordre du jour élargi portant sur l'ensemble du droit de la mer; cette question a été examinée d'abord dans un comité ad hoc, ensuite dans un comité spécial, et maintenant, au cours de six grandes sessions d'une conférence diplomatique, complétées par de nombreuses réunions entre les sessions. Le processus de négociation a été assez complexe et a été caractérisé par certaines improvisations (dont certaines ont été originales et seront peut-être utiles à long terme, mais d'autres pas), qui ont fait perdre beaucoup de temps et ont produit lentement des résultats qui sont encore incomplets. En outre, une grande partie du processus s'est déroulée dans des groupes de travail et des sous-comités dont les délibérations ne font pas l'objet de comptes rendus. La conséquence en est une absence marquante de comptes rendus de débats pour lesquels ces comptes rendus auraient normalement une importance considérable en tant qu'aides pour leur interprétation.

12. Il est évidemment possible d'avancer un certain nombre d'explications au sujet des différences de méthode entre les négociations sur le droit de la mer qui se sont achevées en 1958 et celles qui se déroulent actuellement: les négociations actuelles sont plus "politiques" que celles qui se sont achevées en 1958; elles tendent plus à créer un nouveau droit et moins à réaffirmer le droit existant; elles portent sur un nombre plus grand et un éventail plus large de sujets; la communauté internationale a grandi considérablement en nombre dans la période intermédiaire et le processus permettant d'arriver à un consensus est devenu par conséquent plus complexe. Toutefois, bien que toutes ces "explications" soient exactes en tant que constatations des faits, elles n'expliquent pas en termes fonctionnels, ni séparément ni ensemble, pourquoi les Membres de l'Organisation des Nations Unies ont choisi, ou accepté, cette technique législative particulière pour la poursuite de leurs objectifs depuis 1967; en outre, étant donné le rythme auquel la conférence a progressé et les difficultés qu'elle a rencontrées, on a certainement des raisons de se demander si l'adoption de méthodes différentes n'aurait pas permis d'obtenir de meilleurs résultats.

/...

D. Faut-il ou non élargir le champ de travail des institutions spécialisées?

13. Les deux exemples cités ci-dessus illustrent la variété des méthodes actuellement employées à l'Organisation des Nations Unies pour l'élaboration de traités et leurs limitations. Ce n'est pas à l'Organisation qu'il faut les multiplier. Par contre, la pratique de certaines institutions spécialisées est mieux arrêtée. A l'Organisation internationale du Travail, la procédure de rédaction et d'examen d'une convention figure dans la section E du Règlement de la Conférence. Le texte indique de façon claire et précise les différentes étapes à suivre, ainsi que le rôle respectif de la Conférence, des membres et du Bureau international du Travail, et prévoit largement le temps et la possibilité de consulter toutes les parties intéressées et de leur permettre d'examiner le texte en cause de façon détaillée, mais ordonnée. Dans une certaine mesure, cela est vrai aussi de l'Organisation de l'aviation civile internationale, qui s'acquitte d'une tâche tout aussi spécialisée en ce qui concerne l'établissement de normes internationales et de pratiques recommandées applicables à son domaine d'activité. Néanmoins, du fait que les conditions qui règnent dans les institutions spécialisées diffèrent nettement de celles qui règnent à l'Organisation des Nations Unies, on envisage de n'examiner les activités d'élaboration de traités des institutions spécialisées que dans la mesure où les pratiques suivies par ces dernières peuvent fournir des indications utiles pour améliorer éventuellement les techniques de l'ONU.

E. Nature de l'enquête

14. Sur quel type de sujets l'enquête proposée pourrait-elle porter? Il faudra étudier très attentivement des questions qui ne semblent pas avoir été examinées précédemment en détail. Par exemple, quelle serait la meilleure façon d'aborder l'étude d'un nouveau sujet qui pourrait faire l'objet d'un traité? Une enquête menée par un seul spécialiste, par le Secrétariat ou par un comité? S'il s'agit d'un comité, celui-ci devra-t-il comprendre tous les Membres ou certains d'entre eux seulement? Devra-t-il être composé de représentants de gouvernements ou de spécialistes? Peut-on présumer que ce sont-là les seules possibilités? Faudra-t-il créer un mécanisme supplémentaire chargé de coordonner les activités de toutes les parties s'intéressant à un sujet particulier et de veiller à ce qu'un rapport approprié, qui chercherait à donner tous les points de vue, soit établi? Quelle devra être la forme des rapports, qu'ils proviennent d'un tel organe ou de toute autre personne ou entité? Ces rapports devront-ils être normalisés? Comment faudra-t-il y présenter les faits pertinents, les considérations juridiques, les propositions et les observations? Sera-t-on tenu d'essayer d'évaluer la portée et la nature de l'effet des propositions sur la législation nationale des Etats Membres? Faudra-t-il indiquer des méthodes uniformes d'application par les Etats des engagements découlant du traité et aura-t-on la latitude de le faire? Quel est le meilleur moment pour présenter les vues des Etats au cours du processus d'élaboration des traités? Quelle est la meilleure façon de présenter ces vues

/...

- en répondant à des questionnaires, en présentant des observations sur des projets ou au cours de débats au sein de comités? Quand peut-on considérer qu'une proposition est mûre pour être examinée par une conférence diplomatique? La pratique générale actuelle de tenir des conférences diplomatiques est-elle satisfaisante? Doit-on établir une méthode pour identifier et représenter les divers groupes d'Etats intéressés de façon à réduire le nombre de participants aux débats? La recherche d'un consensus et la latitude pour exprimer les vues que cette méthode nécessite représentent-elles une méthode plus efficace de parvenir à une conclusion collective qu'un vote qui aurait lieu après qu'un nombre moins important de vues ait été exprimé? Lorsqu'une conférence conclut ses travaux, le fait qu'il n'en découle qu'une convention est-il suffisant? Ou la conférence doit-elle établir un rapport contenant une explication ou un commentaire sur la convention - d'une façon comparable aux mémoires explicatifs qui accompagnent la législation dans certains Etats?

15. Les questions ci-dessus ne sont données qu'à titre d'exemple - on peut en poser maintes autres à ce sujet. Mais on ne doit pas en conclure que les Etats qui en sont les auteurs ont un avis déterminé sur les réponses qui doivent y être données ou qu'ils considèrent que ces questions sont nécessairement les plus importantes. Leur intention est uniquement d'indiquer le genre de détails sur lesquels il est souhaitable de se pencher maintenant de façon à convaincre l'Organisation des Nations Unies qu'elle a au moins fait, comme il se doit, son examen de conscience à cet égard. En outre, il ne faut pas oublier que l'enquête pourrait parfaitement déboucher sur la conclusion selon laquelle, bien qu'une approche uniforme soit possible pour certaines catégories de sujets, elle ne peut pas être la même pour toutes les catégories.

#### F. Lignes de conduite possibles

16. Quant à la procédure à suivre dans le cadre de l'exercice proposé, il a été suggéré de renvoyer la question à la Sixième Commission qui l'examinera et en vue de l'adoption en premier lieu d'une résolution préconisant une étude détaillée de la question. Le rapport sur la question, qui devrait tenir compte des vues exprimées et des suggestions faites au cours du débat à la Sixième Commission, devrait étudier de façon approfondie les méthodes d'élaboration des traités qui ont été effectivement utilisées à l'Organisation des Nations Unies depuis sa création, il devrait également identifier les techniques comparables utilisées par les institutions spécialisées et les méthodes de législation des Etats. Il faut espérer que cette étude, dont le Secrétariat pourrait se charger, en coopération éventuellement avec l'UNITAR, serait réalisée à temps pour être distribuée au début de l'année 1979. En outre, on pourrait inviter les gouvernements, les institutions spécialisées, la Commission du droit international et d'autres organisations intergouvernementales intéressées ayant l'expérience de l'élaboration de traités multilatéraux à présenter avant le 31 juillet 1979 leurs observations sur la question, lesquelles pourraient être également distribuées. La question pourrait alors faire l'objet de nouvelles discussions à la trente-quatrième session de l'Assemblée générale en 1979.

/...

17. Il serait prématuré d'indiquer avec précision dès à présent la démarche à suivre ultérieurement. Mais s'il y a un degré suffisant d'accord entre les membres, il pourrait convenir de renvoyer la question à un comité spécial restreint qui examinerait la question et rédigerait éventuellement un manuel de recommandations pour aider les organes des Nations Unies à choisir les techniques les plus appropriées d'élaboration de traités en fonction des circonstances. Les recommandations contenues dans ce manuel serviraient de principes directeurs; ceux-ci ne seraient en aucun cas obligatoires et ils devraient reconnaître qu'une même procédure ne saurait être appliquée indifféremment à toutes les activités d'élaboration de traités. Un objectif important de cet examen serait de simplifier la participation des Etats au processus d'élaboration des traités, et donc de faciliter autant que possible la ratification par les Etats de traités déjà conclus et l'application au plan national des obligations contractées aux termes de ceux-ci. Après la conclusion des travaux du Comité spécial, la question serait à nouveau examinée à la Sixième Commission afin que les conclusions appropriées puissent être tirées.

18. L'Organisation des Nations Unies est le principal instrument de coopération internationale dans le monde. Quel que soit l'angle sous lequel on envisage la question, il ne semble pas conforme au critère d'efficacité que la communauté internationale se doit d'observer qu'après virtuellement un tiers de siècle d'intenses activités dans le domaine de l'élaboration des traités, elle n'a pas commencé à évaluer l'efficacité de ses méthodes à cet égard, il est grand temps qu'elle le fasse.

-----