



## Assemblée générale

Distr.: Générale  
24 mai 2007

Français  
Original: Anglais/Français

---

### Commission des Nations Unies pour le droit commercial international

Quarantième session  
Vienne, 25 juin-12 juillet 2007

#### Questions diverses

#### Observations du Gouvernement français sur les méthodes de travail de la CNUDCI

#### Note du secrétariat

#### I. Introduction

1. En vue de la quarantième session de la Commission, le Gouvernement français a communiqué des observations concernant les méthodes de travail de la CNUDCI pour examen par la Commission. La version française des observations a été communiquée au secrétariat le 10 mai 2007 et la version anglaise le 24 mai 2007. Le texte communiqué par le Gouvernement français est reproduit en annexe de la présente note tel qu'il a été reçu par le secrétariat.



## Annexe

### **Méthodes de travail de la CNUDCI: observations de la France**

#### **1. Introduction**

La France souhaite faire part aux délégations des États membres de son analyse sur les méthodes de travail de la CNUDCI, en l'accompagnant de propositions en vue d'une clarification, qui lui apparaît aujourd'hui souhaitable, de ses règles de procédure.

Le moment paraît venu d'une telle clarification. En effet, la CNUDCI n'a plus à présent la dimension d'un "club" dont les règles, résultant d'une pratique coutumière, étaient bien connues de ses membres. Elle a connu un changement de dimension dans les années récentes, avec un quasi-doublement de ses États membres, dont le nombre est passé de 32 à 60, afin notamment d'englober les pays émergents participant au processus de mondialisation. De même, son secrétariat a été renforcé et restructuré, et le nombre de ses groupes de travail a été doublé. Enfin la Commission a été consacrée, par les dernières résolutions de l'Assemblée générale, "principal organe juridique des Nations Unies dans le domaine du droit commercial international".

Deux options paraissent envisageables dans cette perspective. Il pourrait apparaître indiqué de faire explicitement référence aux règles qui, en vigueur au sein du système des Nations Unies dans leur ensemble, s'imposent bien évidemment à la CNUDCI comme aux autres organes opérant dans ce cadre. Ou bien il pourrait être utile de doter la Commission d'un règlement intérieur, à l'instar d'autres organes de l'Organisation des Nations Unies qui en disposent déjà, comme la Commission du droit international.

Il convient en premier lieu de rappeler les règles qui s'appliquent actuellement au fonctionnement de la CNUDCI.

#### **2. Textes régissant la CNUDCI**

##### **2.1. Les règles gouvernant spécifiquement le fonctionnement de la CNUDCI ne constituent qu'un cadre très général:**

- Le mandat de la CNUDCI est défini par la résolution 2205 du 17 décembre 1966 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ce texte se limite à prévoir le nombre de ses États membres (29 en 1966, 60 depuis 2002), un contingent de sièges attribué à chacun des cinq groupes régionaux, à fixer la durée du mandat des États membres à 6 ans, et à préciser que ceux-ci sont rééligibles;
- Depuis lors, deux textes ponctuels de l'Assemblée générale ont, d'une part, permis aux États Membres des Nations Unies, mais non membres de la CNUDCI, d'assister aux sessions de la Commission et de ses groupes de travail en tant qu'observateurs, et, d'autre part, précisé que le mandat des membres commençait le premier jour de l'année calendaire suivant leur élection;

- **La CNUDCI ne s'est pas dotée d'un règlement intérieur.**

## 2.2. Les règles qui lui sont applicables en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies sont de deux ordres:

- **Le fonctionnement des Commissions est régi par le Règlement intérieur de l'Assemblée générale des Nations Unies** qui comporte à cet effet un chapitre XIII (articles 96 à 133). Ces dispositions concernent en effet non seulement les six "grandes commissions" entre lesquelles, suivant leur objet, se distribue l'examen des affaires avant leur passage en session plénière de l'Assemblée générale, mais également les autres commissions que crée cette dernière;
- **En matière de participation des ONG aux activités des organes des Nations Unies, la résolution 1996/31 du Conseil économique et social<sup>1</sup>**, organe consultatif, a défini un cadre général. Le terme d'ONG revêt dans ce contexte une portée générique, désignant, au-delà du secteur associatif, toutes les organisations n'ayant pas un caractère gouvernemental ou intergouvernemental, y compris, par conséquent, les associations professionnelles privées, comme celles qui sont actives au sein des groupes de travail de la CNUDCI. Ce texte ne possède pas un caractère contraignant pour tous les organes du système des Nations Unies, qui l'ont adapté le cas échéant suivant les nécessités qui leur sont propres.

## 3. Étapes de l'élaboration des instruments

### 3.1. Situation

On ne trouve pas de dispositions dans le Règlement intérieur de l'Assemblée générale sur les méthodes d'élaboration de textes normatifs, qui constitue l'activité spécifique de la CNUDCI.

Une pratique s'est instaurée pour ce processus "législatif", dans laquelle les associations professionnelles privées qualifiées d'ONG jouent un rôle important compte tenu de l'expertise qu'elles détiennent dans les domaines abordés. Le facteur financier joue également un rôle non négligeable: la CNUDCI ne dispose pas de crédits destinés à financer les frais de déplacement et de séjour de ces experts. Il en résulte que les experts les plus présents sont, avec les délégués dépêchés par les États qui en ont la capacité économique, des représentants de ces associations privées.

La Commission s'appuie de façon importante sur ces dernières, comme le montre le processus "typique" de réalisation d'un projet:

- En amont, le secrétariat de la CNUDCI organise un colloque, parfois en collaboration avec une association professionnelle qui coparraine une initiative. Les experts, conviés ès qualité et non pas en tant que délégués des

<sup>1</sup> La participation des ONG aux institutions du système des Nations Unies s'appuie sur l'article 71 de la Charte, qui prévoit la possibilité pour le Conseil économique et social de les consulter.

États, apportent ainsi la matière première destinée à nourrir la réflexion du groupe de travail;

- Des documents sont préparés sur cette base, en une seule langue, en association avec le groupement coparrain;
- Les ONG participent de facto sur un pied d'égalité avec les États membres aux sessions du groupe de travail créé pour l'élaboration du projet de texte;
- Les points techniques sont approfondis par des réunions informelles, au sein desquelles un noyau d'experts joue le rôle essentiel. Ces réunions sont comme les colloques le plus souvent convoquées à l'initiative du secrétariat;
- La Commission plénière, qui initialement n'établit pas de mandat précis aux groupes de travail, n'intervient pas sauf exception pour leur fixer des orientations aussi longtemps que ceux-ci n'ont pas achevé leur tâche;
- Le projet de texte une fois rédigé est soumis à la Commission plénière qui, à ce stade avancé, les modifie de manière marginale, uniquement s'il apparaît un fort courant favorable à de telles modifications.

### 3.2. Propositions

Dans le souci de recueillir les avis et informations nécessaires à sa mission d'élaboration du droit international, la Commission peut légitimement réunir colloques, séminaires ou groupes d'experts.

Ces réunions qui font l'objet d'appellations diverses doivent néanmoins être regardées comme purement informelles, et leurs conclusions sont, par suite, inopposables aux États.

Toujours dans ce sens, **il convient d'être attentif aux documents diffusés par les ONG** (cf. *infra*, point 6). Celles-ci sont aptes, bien évidemment, à déposer des documents d'*information* dans le cadre des réunions informelles. En revanche seuls les États membres, ainsi que les États observateurs (non membres de la CNUDCI), ont la faculté de diffuser des documents *de travail* soumis aux débats de la Commission et de ses groupes de travail. Les entités non étatiques ne devraient pouvoir le faire qu'à la demande des États membres ou sur autorisation de ceux-ci.

## 4. Régime linguistique

### 4.1. Situation

La question des langues de travail est à relier à la pratique des réunions informelles au sein de la CNUDCI. Leur usage extensif répond de la part du secrétariat à des considérations d'efficacité (compte tenu du rythme des discussions au sein des groupes de travail, qui se réunissent seulement deux fois l'an). Cette motivation est susceptible d'être admise. Cependant le recours aux groupes informels ne doit pas constituer un biais permettant de réaliser des économies budgétaires et de ne pas appliquer les règles qui prévalent aux Nations Unies en matière de régime linguistique.

À cet égard il convient de rappeler que l'Assemblée générale a décidé, en 1946, dans la seconde résolution qu'elle a adoptée, que "dans tous les organismes

des Nations Unies autres que la Cour internationale de justice, le chinois, l'anglais, le français, le russe et l'espagnol<sup>2</sup> sont les langues officielles. L'anglais et le français sont les langues de travail<sup>3</sup>. La distinction initiale entre langues de travail et langues officielles s'est fortement estompée, dans la mesure où les langues officielles ont acquis droit de cité dans les organes principaux des Nations Unies (Conseil de sécurité, Assemblée générale). C'est ainsi que le Règlement intérieur de l'Assemblée générale prévoit que toutes les langues officielles des Nations Unies sont également langues de travail (art. 51 du RI).

Cette dernière disposition trouve application pour les réunions officielles de la CNUDCI, organe subsidiaire de l'Assemblée générale. Elle implique que les documents de travail soient diffusés dans les six langues de travail, et notamment être rendus accessibles de façon simultanée sur le site Internet de la CNUDCI. Néanmoins cette règle n'est pas appliquée dans tous les cas, lorsque des documents dits "informels, pour discussion seulement" sont diffusés seulement en anglais ou bien lorsque des notes du secrétariat sont dans un premier temps distribuées directement aux experts nationaux, toujours en langue anglaise.

De même le statut de langue de travail du français qui prévaut au sein du Secrétariat général des Nations Unies, où est régulièrement réaffirmé le principe de parité entre le français et l'anglais<sup>4</sup> implique que les activités officielles de la CNUDCI se déroulent dans ces deux langues.

#### **4.2. Propositions**

Outre un meilleur respect des règles linguistiques dans le cadre des sessions plénières, il est souhaitable de manière prioritaire que, dans le cadre des groupes d'experts, soient traduits de façon systématique en anglais et en français les documents qui sont le produit de telles réunions informelles ou qui y sont discutés. Cette exigence s'impose tout spécialement dans le cas d'instruments conventionnels en cours de négociation, telle, actuellement, la convention sur le droit du transport maritime. Naturellement, les experts doivent pouvoir s'exprimer dans l'une ou l'autre langue.

### **5. Processus de prise de décisions**

#### **5.1. Situation**

Tant en matière d'élection des membres du bureau, que de conduite des débats, il apparaîtrait utile de se reporter au Règlement intérieur de l'Assemblée générale, soit en s'y référant explicitement, soit en incluant des règles analogues dans un règlement spécifique de la CNUDCI. C'est ainsi que, selon l'article 103 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale, "[...] les commissions élisent chacune un président, un ou plusieurs vice-présidents et un rapporteur. Le bureau est élu en tenant compte d'une répartition géographique équitable, de l'expérience et de la compétence personnelle des candidats."

<sup>2</sup> Auxquels s'est ajouté par la suite l'arabe.

<sup>3</sup> Résolution 2 (I) du 1<sup>er</sup> février 1946.

<sup>4</sup> La dernière fois par la résolution 59/309 sur le multilinguisme adoptée en 2004 par l'Assemblée générale.

Cette disposition s'applique à la Commission plénière comme aux groupes de travail: selon l'article 102 en effet, "chaque commission peut créer des sous-commissions, qui élisent eux-mêmes leur bureau".

Compte tenu du fait qu'il n'y pas de scrutin secret – au sein de la CNUDCI comme dans d'autres organes des Nations Unies –, des consultations préalables sont organisées entre le secrétariat et les délégations pour désigner le Président. Dans ce contexte, on observe que le secrétariat joue un rôle actif dans la désignation du Président. Ceci peut être approuvé, sous réserve toutefois que des consultations préalables soient engagées avec les États membres.

En matière d'adoption des décisions, il convient de rappeler que le Règlement intérieur de l'Assemblée générale, ne mentionne pas le consensus – qui, on le sait, est largement utilisé dans les organes des Nations Unies – en tant que mode d'adoption des décisions permettant d'éviter de procéder à un vote. Il convient de rappeler que le terme exact pour désigner ce mode de prise de décisions est non pas celui de consensus mais d'adoption sans vote.

Pour ce qui concerne la CNUDCI, aucun vote n'intervient jamais: on se souvient en effet que dès l'origine de l'institution, à l'initiative du délégué japonais, le Professeur Shinichiro Michida, c'est la méthode du consensus qui a prévalu. Il s'agit donc d'une tradition bien ancrée au sein de la CNUDCI, permettant d'y maintenir l'atmosphère de cordialité caractéristique du club que constituait originellement l'institution.

## 5.2. Propositions

On peut toutefois se demander si ce climat particulier n'est pas destiné à s'estomper après l'élargissement du cercle des membres qui est récemment intervenu. En toute hypothèse, il apparaît indiqué de clarifier la notion de consensus.

Suivant la conception admise au sein de l'Organisation des Nations Unies, un consensus est réuni sur une proposition lorsque celle-ci n'a pas soulevé d'objection de la part d'une délégation. Sans doute toute objection exprimée ne suffit-elle pas à empêcher le consensus. On s'accorde généralement à dire qu'il est nécessaire que cette objection possède un caractère dirimant ou fondamental.

Il n'en demeure pas moins qu'il ne peut y avoir consensus sans consentement de l'ensemble des délégués.

Dans le cadre des travaux "législatifs" de la CNUDCI, **il y aura lieu de considérer qu'il n'y a pas consensus:**

- Lorsqu'une simple majorité de délégués se prononcent pour une proposition tandis que plusieurs autres manifestent une opinion divergente;
- Lorsqu'une proposition mise en avant en tant que compromis par le président du Groupe de travail n'a pas recueilli l'approbation unanime des membres;
- Lorsqu'une objection formelle a été présentée par une délégation.

Bien évidemment les avis exprimés par les observateurs, qu'il s'agisse d'États ou d'entités non étatiques, ne peuvent être pris en compte pour apprécier le degré d'approbation d'une proposition.

Si les efforts menés de manière persévérante par le Groupe de travail pour réunir un consensus se révèlent sans résultat, il semblerait indiqué de pouvoir procéder à un vote suivant les règles de majorité énoncées par le Règlement intérieur de l'Assemblée générale. Selon son article 125, "les décisions des Commissions sont prises à la majorité des membres présents et votants".

## 6. Organisations non gouvernementales

### 6.1. Situation

Par le passé les organisations non gouvernementales actives au sein de la CNUDCI étaient celles, en petit nombre, ayant un intérêt affirmé envers le domaine du commerce international<sup>5</sup>. Dans la période récente, la CNUDCI s'est ouverte à un grand nombre d'organisations non gouvernementales, qui sont davantage marquées par leur origine nationale. Cette ouverture s'est produite en même temps que la CNUDCI élargissait son champ d'action au-delà du droit commercial international, en portant son intérêt sur le droit des affaires interne, pour lequel des instruments non contraignants, tels des guides législatifs, sont élaborés.

Un cadre général a été fixé aux activités des ONG par la résolution 1996/31 du Conseil économique et social des Nations Unies. Trois catégories ont été établies: statut consultatif général; statut consultatif spécial; inscription sur une liste. Sur ce modèle, différents organes ont édicté des procédures qui leur sont spécifiques. Ainsi la CNUCED, qui ne relève pas du CES mais, comme la CNUDCI, de l'Assemblée générale, a élaboré trois types similaires de statuts consultatifs. À côté d'une catégorie générale, pour les ONG ayant un domaine d'action étendu, existe une catégorie spéciale, destinée à celles détenant une compétence dans un ou deux domaines, ainsi qu'une liste, sur laquelle sont inscrites, avec l'accord de leur gouvernement, les organisations nationales.

On observe que le rôle actuel exercé par les associations privées au sein de la CNUDCI excède de beaucoup ce que prévoit la résolution-cadre du Conseil économique et social, qui présente à cet égard un caractère très précis. En effet ces ONG y sont actives non pas sur le mode de la consultation – comme le prévoit le texte du CES – ni même, à un échelon supérieur, de la concertation, mais bien de la participation à l'élaboration de la norme<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Il s'agit en particulier du Comité maritime international, institution ancienne qui est notamment à l'origine des Règles de La Haye-Visby sur le transport maritime, et de la Chambre de commerce internationale, qui publie notamment des normes en matière de commerce international ("INCOTERMS").

<sup>6</sup> La résolution du CES est particulièrement nette à cet égard: "*La Charte des Nations Unies établit une nette distinction entre la participation aux délibérations du Conseil sans droit de vote et les dispositions aux fins de consultation. Les articles 69 et 70 n'accordent le droit de participation qu'aux États non membres du Conseil et aux institutions spécialisées. L'article 71, qui s'applique aux organisations non gouvernementales, prévoit des dispositions appropriées aux fins de consultation. Cette distinction, introduite à dessein dans la Charte, est fondamentale et les dispositions relatives aux consultations ne doivent pas accorder aux organisations non gouvernementales les mêmes droits de participation aux délibérations qu'aux États non membres du Conseil et aux institutions spécialisées appelés à travailler avec l'Organisation des Nations Unies*" (point 18).

## 6.2. Propositions

**Il y a lieu là aussi, compte tenu des évolutions intervenues, de mieux organiser au sein de la CNUDCI, la participation aux travaux des “entités non étatiques”, ou des “organisations professionnelles”, termes paraissant en l’espèce mieux adaptés que celui d’“ONG”.**

C’est notamment à la Commission en formation plénière et à ses groupes de travail qu’il appartient de décider quels groupements sont susceptibles d’être admis. Aussi tout groupe de travail nouvellement formé doit-il être mis en mesure de se prononcer. Il incombe donc au secrétariat de diffuser au préalable et à cet effet aux États membres toutes les informations pertinentes relatives aux organismes exprimant le souhait de participer à des travaux déterminés, afin de leur permettre de statuer sur la participation ou non de ces organismes à tout ou partie de la réunion. Enfin, des réunions à “huis clos” devraient être de droit, à la demande d’un ou de plusieurs États membres.

## 7. Conclusions

En résumé, les principales mesures de clarification de la procédure applicable au sein de la CNUDCI, qui devraient éventuellement être formulées dans un règlement intérieur, paraissent être les suivantes du point de vue de la délégation française:

- a) Fixer des mandats précis aux groupes de travail, et revenir devant la Commission plénière ou consulter les États membres par procédure écrite en cas de modification envisagée des mandats;
- b) Nécessité pour le secrétariat d’informer à l’avance les États membres des colloques internationaux qu’il envisage d’organiser sur des sujets traités par un ou plusieurs groupes de travail, et de leur fournir toutes indications utiles;
- c) Conduire une consultation formelle des États chaque fois que cela s’avère nécessaire, en particulier si des points litigieux ont été soulevés lors des colloques ou séminaires, et établir un rapport sur le déroulement de ceux-ci;
- d) Concernant les réunions informelles des groupes d’experts, solliciter l’accord de la Commission plénière lors de la fixation du programme annuel des sessions, en ayant le souci de respecter un équilibre entre ces réunions et les sessions des groupes de travail;
- e) Assurer simultanément la traduction en anglais et en français des documents soumis aux groupes d’experts, et le respect du principe de parité des deux langues de travail des Nations Unies dans les activités officielles de la CNUDCI;
- f) En matière de processus de prise de décisions, rappeler qu’il n’existe pas de consensus lorsqu’une simple majorité de délégués s’est prononcée pour une proposition, qu’une proposition de compromis du Président du Groupe de travail doit toujours être approuvée par le Groupe de travail, et qu’une objection formelle présentée par une ou plusieurs délégations fait obstacle au consensus et doit figurer au compte rendu des travaux;



g) Établir un statut d'observateur pour les organisations non gouvernementales, qui se répartiront en deux catégories, celle des institutions ayant un intérêt général pour le commerce international, auxquelles un statut permanent pourra être accordé, et celle des organisations ayant une expertise sur un sujet déterminé, qui ne pourront être agréées que pour la durée des travaux portant sur ce sujet;

h) Préciser les droits de ces entités non étatiques: celui d'être consultées et de prendre la parole en tout début de séance afin de faire connaître leur avis sur le sujet débattu, mais non de prendre part à la discussion ni à la décision à l'issue du débat; celui de diffuser des documents d'information mais non des documents de travail;

i) Prévoir que si une ou plusieurs délégations membres d'un groupe de travail le demandent, la réunion de ce groupe se tiendra à huis clos.

---