

L'UTILISATION DES STANDARDS DANS
LES TRAITES ET LES TEXTES PLURILINGUES

THE STANDARDS IN TREATIES AND
MULTILINGUAL TEXTS

Par

A. YOKARIS

*Professeur Agrégé à la Faculté de Droit d'Athènes
Département d'Etudes Internationales (Grèce)*

A - LA NOTION DE "STANDARDS" DANS LES TEXTES INTERNATIONAUX

A la différence de la règle juridique qui est précise dans son application une fois réalisée la situation de fait qu'elle régit, le standard est plus vague, plus souple, il indique de quelle façon doit se faire l'appréciation juridique des faits, il fournit une méthode (1).

Dans les droits primitifs on ne trouve pas de notions générales, de standards. On ne trouve que des règles précises. Mais par la suite le droit a progressé par raisonnement. A partir de règles on a dégagé des notions plus générales, d'où l'on a procédé par déduction. On a posé des exceptions ; les formules synthétiques se sont recoupées et ainsi on a élaboré des systèmes logiques. Mais à l'apogée du développement d'un système juridique on utilise un instrument de travail beaucoup plus savant : c'est le standard, règle directrice : "une formule générale comprenant des critères généraux pour l'adoption d'une ligne de conduite qui permettrait une certaine liberté d'action et des possibilités pour une adaptation beaucoup plus souple aux circonstances variables, exemple : la notion générale de "raisonnable".

Le standard juridique, que ce soit en droit interne ou en droit international, est le procédé qui permet à l'organe d'application du droit de prendre en considération le type moyen de conduite correcte pour la catégorie d'actes qu'il s'agit d'apprécier juridiquement (2).

Les comportements rendus obligatoires par le droit, interne ou international, s'expriment par un verbe, un adjectif ou un adverbe qui laissent une marge d'appréciation plus ou moins importante au destinataire de la norme, individu, Etat ou organe d'application, interne ou international : "péril imminent", "notion de raisonnable", "notion d'équitable", "état de nécessité", "bonne foi", etc. ... (3). Le but est de laisser une marge de manoeuvre ou d'appréciation à ceux qui devront appliquer la règle. On parle à propos de règles de ce genre de "directives" ou de "standards".

(1) Sur ces deux notions v. J. Maury, Observations sur les modes d'expression du droit : règles et directives, in Recueil Lambert, t. I, Paris 1938, p. 421.

(2) Voir à ce sujet l'analyse du Professeur André Tunc, Standards juridiques et unification du droit, in Livre du Centenaire de la Société de Législation Comparée, Paris 1971, p. 106 ss.

(3) Sur les problèmes de qualification qui en résultent, v. J. Salmon, Le fait dans l'application du droit international, in R.C.A.D.I. 1982, II, p. 277.

B - LES "STANDARDS" INTERNATIONAUX EN TANT QUE "CONSTANTES" EN DROIT

Cette orientation de technique juridique dans la formation des textes est plus particulièrement importante dans le domaine des relations externes des Etats, domaine où la standardisation du droit international est une conséquence naturelle et la tendance vers l'internationalisation de notions juridiques, concepts, principes et standards s'accroît. Les notions juridiques dépassent aujourd'hui largement les frontières nationales.

Ce sont les exigences de justice et de sécurité qui sont invoquées pour expliquer le recours systématique du droit, surtout du droit international, à la généralité : traiter de la même manière des cas semblables car, de plus en plus, aujourd'hui, nous nous trouvons en face de problèmes communs, surtout en milieu international.

Ces problèmes communs correspondent à des éléments communs dans les différents systèmes juridiques, en droit interne, en droit international uniforme ou en droit international public, qui représentent des constantes en droit.

Aujourd'hui, par un examen comparatif approfondi, on peut constater l'existence d'éléments communs, de concepts, de principes et de standards, qui apparaissent comme des constantes en droit, indépendamment du contenu normatif des institutions juridiques et des systèmes socio-politiques ; et c'est cette existence d'éléments communs qui permet l'utilisation de formules générales dans les textes internationaux, ce qui facilite le mouvement pour l'unification du droit international et l'application uniforme des textes conventionnels.

A cet effet, il faudrait préparer un système homogène et complet de notions générales. Ces notions doivent être générales pour qu'elles puissent être valables pour toute connaissance concrète du contenu du droit (privé, public, international). C'est pour cela qu'on peut appeler ces notions des "notions formelles" et, dès lors, distinguer entre le contenu et la forme abstraite du droit.

L'utilisation de formules générales est due au fait que le droit, essentiellement le droit de la famille romaniste -héritière de la science juridique gréco-romaine- a progressé par raisonnements : à partir de règles on a dégagé des notions plus générales sur la base d'inductions et de déductions logiques. Ce processus de "scientification du droit" a atteint son apogée lors de sa reprise en main par les écoles juridiques rationalistes. L'élaboration systématique du droit -à laquelle elles se sont consacrées suivant les règles de stricte logique juridique- aboutit à la présentation de

ce dernier comme un système rationnel composé de règles directrices sous forme de concepts, de principes et de standards.

Les concepts sont donc des abstractions dégagées par un long travail de synthèse de la masse des situations qu'il s'agit de régir et comprenant les quelques traits constants et caractéristiques qui sont nécessaires pour que leur application se déclenche.

Car le formalisme étant inhérent à toute construction conceptuelle, c'est l'autonomie relative des éléments de superstructure face aux conditions sociales et économiques qui fait des concepts des éléments de continuité à travers les systèmes socio-politiques, qui fait d'eux des constantes exerçant, dans leur autonomie relative, une action directrice sur les éléments de l'infrastructure des textes conventionnels, donc, sur le contenu concret des règles.

De ce point de vue, le concept en tant que constante ne serait que l'expression en droit de la logique juridique formelle et sous cet angle nous pouvons le concevoir comme étant antérieur, en tant que forme, au contenu concret du droit.

En effet, sans les concepts, un système de droit ne saurait être pensé. Si, parvenu à un certain degré d'abstraction, le concept est le bilan du passé, il peut être également une anticipation sur l'avenir. Ceci parce que, même s'il résulte d'idées préconçues, il peut par la suite mener une vie autonome et par voie d'interprétation évoluer en sorte que des situations futures puissent être comprises dans sa prévision normative. Cela est plus particulièrement important en droit conventionnel international, système qui se caractérise par l'absence -ou presque- d'organes centralisant le processus de la production normative et le contrôle de l'application des règles conventionnelles.

Le formalisme dans la formation des concepts s'atténue par une approche plus pragmatique de ce processus, due au fonctionnalisme juridique. Cette approche reflète l'idée qu'il serait possible de construire des infrastructures juridiques conventionnelles dont la cohérence et l'uniformité seraient assurées par l'existence de "constantes fonctionnelles" dégagées au moyen d'une analyse fonctionnelle des institutions. Les concepts ainsi dégagés répondraient à la standardisation de plus en plus poussée de la vie internationale et par conséquent rendraient compte de la standardisation croissante du droit international.

Car les concepts, les notions juridiques, tout ce qui est à la base d'une institution juridique, apparaissent à l'occasion d'une expérience d'autrui et des "choses", expérience qui a lieu dans le concret et non pas dans l'abstrait.

Néanmoins, ces concepts et ces notions juridiques, bien qu'ils représentent le contenu normatif d'une institution et

doivent rendre compte de son contenu substantiel, gardent une certaine indépendance par rapport à ce dernier et c'est cette indépendance relative de leur forme qui leur permet de parvenir à un certain degré d'abstraction, d'être le bilan du passé mais de posséder, également, une force d'anticipation sur l'avenir.

C - L'AUTONOMIE DES "PRINCIPES" AU SEIN D'UNE RÉGLEMENTATION CONVENTIONNELLE

Les principes, au sein d'une réglementation conventionnelle, ce sont des impératifs un peu plus généraux que l'on peut induire d'un ensemble de règles. Ceux-ci sont des propositions premières dégagées par un lent travail d'inductions particulières ; par la voie déductive, ils peuvent par la suite être appliqués à des situations concrètes qui ne sont pas expressément réglées par le droit positif du texte conventionnel.

Ainsi conçus, ces principes ne sont que des normes juridiques formulées à un niveau d'abstraction très élevé et, dès lors, ils constituent, par leur combinaison, l'ensemble des propositions directrices auxquelles, tant la structure que le développement du système normatif d'une convention internationale, sont subordonnées.

Cependant, l'utilisation des standards, concepts, principes, directives, à raison même du caractère imprécis de leur contenu, introduisent dans tout problème de droit un élément inconnu qui risque d'affecter la cohérence et l'uniformité du texte conventionnel lors de son application.

La règle de droit international général, par exemple, qui dicte l'observation des "standards internationaux" pour le traitement des étrangers se caractérise par l'imprécision de la notion de "standards internationaux". Le problème se pose alors du choix à faire entre la certitude du droit et sa faculté d'adaptation. Dans un tel cas le consensus sur le contenu d'une notion générale se fera pas une approche comparative de la pratique internationale sur le standard utilisé dans chaque cas concret. Ce sera à la méthode comparative d'intervenir pour déterminer, par exemple, ce qui est exigé par l'obligation internationale générale de se conformer à des "standards internationaux" pour le traitement des étrangers.

Il en est de même dans le cas des articles 188 du Traité Euratom et 215 al. 2 du Traité C.E.E. qui prévoient qu'"en matière de responsabilité non contractuelle la Communauté doit réparer conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions". Or, la Cour de Justice des C.E.E. n'a pas essayé d'appliquer dans ce domaine

des principes communs aux Etats membres. Les juges communautaires ne se sont pas contentés d'une simple transposition en droit communautaire des principes nationaux en la matière car il serait absurde de procéder, pour découvrir les principes régissant la responsabilité non contractuelle des organes communautaires, à une superposition quasi-mécanique du droit de chacun des pays membres pour ne retenir que les éléments qui se recouvrent. La Cour a, au contraire, adopté une démarche comparative afin de rechercher des principes généraux en cette matière propres aux Traités eux-mêmes.

D - L'UTILISATION DES "STANDARDS" DANS LA TECHNIQUE JURIDIQUE CONVENTIONNELLE

L'utilisation des standards, concepts et principes dans les textes conventionnels a contribué de façon très positive à l'unification du droit sur le plan international par la formation de conventions internationales de droit uniforme et des textes moins contraignants comme les lois-modèles, les contrats-types et les textes comportant des "conditions générales" pour une certaine catégorie d'activité en milieu international, comme p. ex., en matière de transactions internationales commerciales.

D'autre part, dans les conventions internationales, réglant de rapports entre Etats, l'utilisation des "standards" est très complexe et peut servir de support à des finalités multiples.

La notion générale de "raisonnable" (concept de raisonnable) illustre bien les situations qu'on rencontre assez souvent et peut ainsi servir de "typologie".

1 - Au point de vue de la technique juridique

Le concept de "raisonnable" est utilisé par les sujets de droit international pour la création de normes juridiques (4) ; ce faisant, ils se déchargent de la responsabilité de déterminer le contenu sur ceux qui auront à appliquer la norme ou à trancher les litiges.

2 - En ce qui concerne les fonctions qu'elle remplit

a - La notion de "raisonnable" joue un rôle considérable, une fois insérée dans un texte conventionnel, dans le contrôle de l'exercice des droits, compétences ou pouvoirs reconnus à des individus ou aux Etats : contrôle, p. ex., des finalités ou des moyens utilisés pour aboutir à la fin proclamée par la règle

(4) Voir J. Salmon, Le concept de raisonnable en droit international public, in Mélanges P. Reuter, Pedone, 1981, p. 447.

("mesures raisonnables" (5), "limites raisonnables", "discrimination raisonnable").

b - La notion de raisonnable est un moyen d'appréciation de l'adéquation d'un comportement aux circonstances. Il est fréquent en effet qu'une convention n'impose une obligation que pour autant que cela soit raisonnable dans la pratique ("prévision raisonnable", "intervalles raisonnables", "quantités raisonnables").

c - Elle peut servir de moyen de trouver une limite dans le souci de limiter les compétences discrétionnaires que les Etats possèdent dans certains domaines ("dimensions raisonnables" (6), "délai raisonnable" (7)).

d - Elle est aussi un moyen d'établir un équilibre entre des droits ou intérêts divergents des particuliers ou des Etats (8).

3 - En ce qui concerne le destinataire de la norme

a - Assez souvent, surtout dans les conventions internationales de droit uniforme, le destinataire est un particulier qui se voit conférer par le texte de la convention un droit (9).

b - Les Etats peuvent être aussi destinataires et la notion de raisonnable joue alors un rôle modérateur dans l'exercice des droits, pouvoirs ou compétences que la convention leur confère.

c - Les Cours internationales ou les tribunaux arbitraux sont aussi destinataires lorsque la notion de raisonnable est liée à la façon de rendre la justice (10).

(5) Voir, p. ex., l'art. 1 parag. 7 de la convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures du 29/11/1969 : "Mesures de sauvegarde signifie toutes mesures raisonnables prises par toute personne après la survenance d'un événement pour prévenir ou limiter la pollution".

(6) Voir, p. ex., l'art. 11 parag. 1 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques : "A défaut d'accord explicite sur l'effectif de la mission, l'Etat accréditaire peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal eu égard aux circonstances et conditions qui règnent dans cet Etat et aux besoins de la mission en cause".

(7) Voir, p. ex., l'art. 5 parag. 3 de la Convention de Rome de 1950 sur la sauvegarde des droits de l'homme : "Toute personne arrêtée ou détenue ... a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable ...".

(8) Voir, p. ex., l'art. 2 de la Convention de Genève du 29/4/1958 sur la haute mer : "... Ces libertés ... sont exercées par tous les Etats en tenant raisonnablement compte de l'intérêt que la liberté de la haute mer présente pour les autres Etats".

(9) Voir, p. ex., l'art. 3 parag. 1 de la convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de transport de passagers par mer (Bruxelles 1961) : "... lorsqu'un transporteur est propriétaire du navire, il exercera une diligence raisonnable pour mettre et conserver le navire en état de navigabilité ...".

(10) Voir, p. ex., l'arrêt de la Cour Internationale de Justice dans l'affaire du Détroit de Corfou (1949) : "... La preuve pourra résulter de présomptions de fait à condition que celles-ci ne laissent place à aucun doute raisonnable" (Recueil 1949, p. 18).

4 - En ce qui concerne l'organe chargé de la qualification

La qualification appartient, en première instance, aux organes de l'Etat concerné, surtout dans le cas des conventions de droit uniforme pour l'application desquelles ont normalement compétence les organes judiciaires internes.

La qualification peut aussi appartenir à des tribunaux internationaux dans la mesure où des conventions internationales leur reconnaissent une telle compétence.

E - LA PROBLEMATIQUE DE L'APPLICATION DE TEXTES INTERNATIONAUX CONTENANT DES STANDARDS OU DES FORMULES GENERALES

L'application de ces textes pose, sur le plan international et sur le plan interne, deux séries de problèmes. Sur le plan du droit international le problème qui se pose est celui de la portée juridique et de la force contraignante des textes contenant des engagements vagues et imprécis, à la suite de l'utilisation de formules générales. Sur le plan interne les problèmes se présentent au niveau de l'application de ces textes par les organes administratifs ou judiciaires, chargés de leur mise en oeuvre ou appelés à les interpréter et les appliquer.

1 - L'utilisation de formules générales du type, p. ex., "péril imminent", notion de "raisonnable", notion d'"équitable", "état de nécessité", etc., dans des textes internationaux réglant des rapports interétatiques répond à la volonté des Etats de limiter les contraintes auxquelles ils acceptent de se soumettre dans leurs rapports mutuels en les consignant dans des textes les engageant dans la moindre mesure du possible. Pour ce faire, ils ont recourus à des modes de rédaction destinées à laisser au débiteur d'une obligation juridique le maximum de liberté d'appréciation du contenu de son obligation internationale ou interétatique et des circonstances dans lesquelles elle se met en oeuvre.

Le problème qui se pose alors est celui de la portée juridique et de la force contraignante en droit international des dispositions comportant des engagements stipulés dans des termes vagues et imprécis ou accompagnés de formules générales qui subordonnent l'exécution à l'appréciation subjective de circonstances non définies, au point où l'on se demande si ces dispositions, ainsi rédigées, ne seraient pratiquement pas dépourvues de toute force contraignante. En effet, des formules telles que "dans la mesure du possible", "s'il le juge approprié" ou "raisonnable", "pour autant qu'il l'estime compatible", "compte

du conditionnel permettent ainsi de vider une obligation internationale de toute sa substance (11).

Il faut dire aussi que ce problème se pose, surtout, en ce qui concerne les traités interétatiques traitant des questions bilatérales et non pas les conventions internationales multilatérales conclues au sein d'une organisation internationale concernée et sous le contrôle de ses organes, organes qui peuvent avoir aussi des compétences juridictionnelles. Par contre, dans le premier cas, on se trouve en présence d'engagements bilatéraux dont la mise en oeuvre dépend d'une appréciation subjective ou dont l'exécution est subordonnée à une telle appréciation.

Néanmoins, il faut dire que, même dans ce deuxième cas, un traité en vigueur, soumis à la règle "pacta sunt servanda", constitue toujours un texte de portée juridique, même s'il ne contient que des dispositions vagues, pratiquement dépourvues de force contraignante. Ce sera à l'interprète -organe interne ou international- appliquant le principe de l'effet utile des textes conventionnels, de faire apparaître les droits et obligations que les parties contractantes ont entendu créer en adoptant la forme du traité. Car, dès lors que les parties ont recouru à un instrument qui a le caractère d'un traité, au sens de l'art. 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, il ne devrait plus y avoir lieu de se demander si telle ou telle disposition dudit instrument est revêtue ou dépourvue de portée juridique. De l'art. 26 de la Convention de Vienne il ressort clairement qu'aucune distinction n'est à faire en ce sens et que toutes les dispositions d'un traité sont soumises à la règle "pacta sunt servanda" et ont, donc, une portée juridique. Toute autre solution risquerait de déstabiliser les relations contractuelles internationales (12).

Ceci est vrai pour les dispositions dans des traités bilatéraux qui comportent des obligations de négocier, de consulter ou de coopérer. Ceci est vrai également pour les engagements pris sous réserve discrétionnaire. Ces engagements n'ont peut-être pas un contenu très précis. Insérés, cependant, dans un traité international ils sont soumis à la règle "pacta sunt servanda". Il en est de même pour les formules générales insérées dans des "mémoires d'entente" ou des "déclarations d'intention" : pour le peu qu'elles obligent, ce sont des obligations juridiques qu'elles créent (13).

(11) Voir à ce propos le Rapport du Professeur M. Virally à la session de Cambridge de l'Institut du Droit International, La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique, in Annuaire de l'I.D.I., 1983, p. 284 ss.

(12) Voir en ce sens, Virally, op. cit., p. 302.

(13) Voir en ce sens, Le Fur, Précis de droit international public, 3e éd. 1937, parag.

2 - Sur le plan interne, les problèmes qui se posent concernent, d'une part, l'interprétation par les organes juridictionnels des conventions internationales de droit uniforme et, d'autre part, l'application des traités de caractère plus politique réglant, dans un cadre bilatéral ou multilatéral, des rapports entre Etats.

Pour ce qui est des textes conventionnels d'unification du droit, il faut observer que leur application uniforme en droit interne peut être altérée par des interprétations divergentes des tribunaux nationaux si les formules générales utilisées, concepts, principes et standards ne correspondent pas, au point de vue de leur contenu, à des notions générales similaires du droit interne ou si, de façon consciente, elles sont interprétées différemment dans le but de rapprocher ou de rendre compatibles les dispositions de la convention de droit uniforme avec la politique législative interne sur la même matière, poursuivie par le législateur national et appliquée par les tribunaux.

Cet objectif peut être atteint d'autant plus facilement qu'un grand nombre de textes conventionnels d'unification du droit sur une matière donnée, p. ex., droit du travail, n'ont pas un caractère self-executing et, donc, leur mise en oeuvre sur le plan interne nécessite la prise de mesures nationales, administratives ou législatives. Dans ce cas, l'ambiguïté de leurs dispositions, du fait de l'utilisation de formules générales, est sujette à l'"interprétation correctrice" soit du législateur, soit de l'organe administratif chargé de leur application (14).

Les mêmes observations peuvent être faites en ce qui concerne les conventions internationales de caractère plutôt politique.

Dans le cas du recours à des formules générales, lors de la négociation et de la rédaction du texte, l'ambiguïté qui en résulte sert de façon légitime l'interprétation "gouvernementale" du texte conventionnel, surtout si cette ambiguïté a été délibérée. Le gouvernement concerné, devant appliquer la convention qu'il a conclue, se trouve alors devant plusieurs options interprétatives et il est de pratique courante qu'il cherche à tirer profit de l'ambiguïté des dispositions du texte en vue d'altérer le sens et l'étendue des obligations qu'il a assumées.

Ceci est plus particulièrement fréquent dans le cas des traités bilatéraux qui comportent des obligations de coopérer. Cette catégorie de traités, en effet, n'a pas de caractère self-executing car leur application dépend de la prise au niveau

44, O. Schachter, *The twilight existence of non-binding international agreements*, in *A.J.I.L.* 1977, p. 296.

(14) Voir Lacharière, *La politique juridique extérieure*, *Economica*, Paris 1983, p. 108.

national de mesures complémentaires, administratives ou législatives. Leur mise en oeuvre, donc, la nature et l'étendue des mesures à prendre, dépendent d'une appréciation subjective de l'Etat qui s'est engagé, qui conserve donc une grande liberté lors de l'exécution de son engagement, pour déterminer de façon unilatérale l'étendue de ses obligations et, même, d'apprécier discrétionnairement si les circonstances actualisant son obligation sont ou non survenues.