



Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires
Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr
Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail

**Groupe de travail «Modification de la
procédure de révision de la COTIF »
Arbeitsgruppe „Änderung
Revisionsverfahren COTIF“
Working group to amend the
procedure for revising COTIF**

**LAW-17034-WGREVCOTIF 3-01
03.04.2017**

Original: EN

GROUPE DE TRAVAIL «MODIFICATION DE LA PROCÉDURE DE RÉVISION DE LA COTIF »

Avis juridique sur la procédure de révision de la COTIF et les possibilités de
modification – Mme Catherine Brölmann

Avis juridique sur la procédure de révision de la COTIF et les possibilités de modification

Dr. Catherine Brölmann
(*c.m.brolmann@uva.nl*)

Le 7 mars 2017

1. *Introduction*
 2. *Présentation du cadre juridique actuel aux fins d'une révision de la Convention et de ses Appendices*
 - a. La COTIF
 - b. Le droit national
 - c. Le droit de l'UE
 - d. Intersection entre divers ordres légaux et appréciation juridique générale
 3. *Complexité et inconvénients de la procédure de révision actuelle de la COTIF*
 4. *Droit international et pratique en matière d'adoption de modifications aux traités dans le cadre d'organisations internationales*
 - a. Le droit international et le droit des traités
 - b. Le droit institutionnel des organisations internationales : doctrine et pratique
 - c. Appréciation juridique générale
 5. *Recommandations relatives à des modifications éventuelles de la ou des procédure(s) de révision de la COTIF, propositions de textes incluses*
 6. *Bibliographie choisie*
1. INTRODUCTION

Le présent rapport a pour but d'examiner, sous l'angle juridique, la nécessité, et les possibilités, d'amender la procédure de révision de la COTIF. Après une présentation de l'ordre juridique actuel établi au titre de la Convention (section 2.a), le rapport envisage les aspects relatifs au droit national (section 2.b), à l'ordre juridique de l'UE (section 2.c) et présente des considérations juridiques d'ordre général, notamment sur les interactions entre ces différents ordres (section 2.d). Aujourd'hui, les modifications de la Convention et de ses Appendices, qui relèvent de la compétence de l'Assemblée générale (AG) de l'OTIF, prennent en moyenne six années pour entrer en vigueur. La durée précise est par ailleurs imprévisible car tributaire de la législation nationale et de processus politiques inhérents aux États membres. Pendant ce temps, l'environnement international de l'OTIF évolue rapidement, en termes de législation comme en termes de marché. Fort de ce constat, le présent rapport défend la thèse qu'un amendement s'impose en vue d'accélérer la procédure de révision de la COTIF et de ses Appendices (section 3).

Nous étudions ensuite l'intérêt marqué depuis longtemps, dans les relations juridiques internationales et les organisations intergouvernementales, pour la manière de conjuguer procédure rationnelle d'amendement des règles et exigence du consentement souverain au titre des États membres. Il existe plusieurs exemples de la façon dont des organisations internationales sont parvenues à concilier ce double objectif. Après un examen du cadre du droit des traités (section 4.a), le rapport tient compte du droit institutionnel dans les organisations internationales et de divers arrangements institutionnels rencontrés dans la pratique de la coopération intergouvernementale internationale (section 4.b).

Dans sa conclusion, le rapport présente une série d'amendements éventuels à apporter aux procédures de révision de la COTIF et de ses Appendices, accompagnés de propositions de textes se rapportant aux dispositions pertinentes de la COTIF (section 5).

La présente *introduction* ainsi que la section 5 (*Recommandations relatives à des amendements éventuels de la ou des procédures de révision de la COTIF, propositions de textes incluses*) peuvent servir de résumé analytique de ce rapport.

2. CADRE JURIDIQUE ACTUEL EN MATIÈRE DE RÉVISION DE LA CONVENTION ET DE SES APPENDICES

A. LA COTIF

L'Assemblée générale (AG) décide des propositions tendant à modifier la COTIF et ses Appendices, *à moins que* la Convention n'attribue de telles compétences, en particulier, à la Commission de révision. L'article 33 de la COTIF énonce la division de compétences à cet effet.

Aux termes de la COTIF 1999, dans la teneur du Protocole de Vilnius, les modifications de la Convention, ou de ses Appendices, ne sont plus consignées dans un protocole (c.-à-d., en termes juridiques, un traité), comme c'était le cas sous le régime de la COTIF 1980. Par conséquent, l'adoption de ces modifications ne requiert pas un acte international formel confirmant 'l'expression du consentement à être lié' à un *nouveau* traité, à savoir au Protocole, au sens des articles 11 et 14 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (dénommée ci-après CVT). Dans la procédure actuelle, l'adoption de telles modifications nécessite plutôt 'l'approbation' de l'État membre quant à la proposition de modification d'un traité existant (COTIF et Appendices) conformément à son droit national. Cette approbation est ensuite communiquée au Secrétaire général de l'OTIF.

Outre tout dispositif préparatoire éventuel en droit national ou en droit de l'UE, la procédure décisionnelle *lors de* l'AG comporte des échéances prévisibles, étant

donné que les modifications sont directement décidées par l'Assemblée avant d'être notifiées aux États membres pour approbation (article 34, § 1 1). S'agissant des modifications décidées par l'AG, celles qui concernent spécifiquement la Convention entrent en vigueur douze mois après l'*approbation* par les deux tiers des États membres (article 34, § 2). Les modifications des Appendices entrent en vigueur douze mois après leur approbation par la moitié des États membres (article 34(3)). Ainsi, les modifications des Appendices peuvent donc entrer en vigueur effet avant les modifications de la Convention elle-même. Il convient de noter que la procédure s'applique de la même manière à toutes les modifications relatives à une disposition spécifique, qu'il s'agisse d'un simple changement de libellé ou de l'ajustement substantiel d'une exigence technique. A titre d'exemple, le rapport du département juridique de l'OTIF (Rapport OTIF 2016, p. 4) rappelle comment la modification rédactionnelle visant à remplacer "Communautés européennes" par "Union européenne" à l'article 3, § 2, de la COTIF a fait l'objet de la même procédure d'adoption nationale que la modification de la disposition de l'article 9 des Règles CUV concernant la responsabilité pour les agents et autres personnes chargés de la maintenance.

Conformément aux dispositions mentionnées ci-dessus, les modifications entrent en vigueur pour tous les États membres à l'exception de ceux qui, avant leur entrée en vigueur, ont fait une déclaration aux termes de laquelle ils n'approuvent pas la ou les modifications en l'espèce. Lorsque les décisions relatives aux modifications prennent effet, l'Appendice, ou les Appendices pertinents, sont suspendus avec et entre les États membres ayant déclaré, dans les délais, qu'ils n'approuvent pas la modification.

Par conséquent, les États membres ne sont pas tenus d'accepter une modification par laquelle ils ne souhaitent pas être liés (ils doivent néanmoins exprimer expressément leur refus avant l'entrée en vigueur de ladite modification). Par ailleurs, l'article 42, § 1 donne aux États membres le droit de déclarer *à tout moment* qu'ils n'appliqueront pas un Appendice dans son intégralité.

'L'approbation' par les États de la modification décidée par l'AG doit être explicite. Il s'agit d'un acte juridique individuel lequel est nécessaire pour conclure l'adoption de la modification.

La procédure visée à l'article 34 de la COTIF ne fixe ni échéance ni délai quant à l'approbation par les États individuels. L'établissement de cette approbation est subordonné aux exigences constitutionnelles inhérentes à chaque ordre juridique national (voir section 2.b ci-dessous) et peut aussi dépendre de circonstances politiques. C'est à ce stade que le processus d'entrée en vigueur des modifications peut devenir particulièrement laborieux, imprévisible dans le temps, et hétérogène entre États membres.

En revanche, les modifications décidées par la Commission de révision (CR) font l'objet d'une notification aux États membres par le secrétaire général (SG), et, en principe, elles entrent en vigueur douze mois après ladite notification. Dans le cas de la Commission d'experts du RID (Appendice C) et de la Commission d'experts techniques (Annexes aux Règles uniformes APTU - Appendice F) la période est de six mois. Alors que la procédure visant à effectuer les modifications décidées par l'AG repose sur un accord formel de l'Etat pour chaque cas individuel, la procédure en matière de modifications décidées par les Commissions prévoit un mécanisme de « opting-out » (il s'agit d'un mécanisme consistant à exclure l'application d'une règle). Après notification par le SG aux États membres, ceux-ci peuvent formuler une objection dans un délai de quatre mois à compter de la date de la notification. En l'absence d'une telle objection, la modification entre en vigueur pour tous les États. S'agissant de l'État ayant formulé une objection individuelle, l'application de l'Appendice concerné est suspendue. En cas d'objection formulée par un quart des États membres, la modification n'entre pas en vigueur (article 35, §).

Lorsqu'un État déclare *ne pas* approuver la modification, l'intégralité de l'Appendice concerné est suspendue pour l'État en question (cf. article 34, § 7), et aucune version antérieure ne s'applique à cet État (ceci diffère du régime en vigueur dans certaines autres organisations comme l'OACI). Il est ainsi possible d'empêcher l'application concomitante, aux États membres, de plusieurs versions des Règles uniformes, et partant, de sauvegarder l'uniformité du droit régissant le transport international.¹

La Commission d'experts techniques jouit d'une situation particulière en ce sens qu'elle est compétente pour modifier les Annexes des Règles uniformes APTU sans avoir besoin de l'approbation de l'AG ou des États membres (article 33, § 6, de la COTIF). Par ailleurs, la Commission d'experts du RID (quelque peu distincte au sein de l'OTIF et qui collabore avec la CEE-ONU), est compétente pour décider des modifications au RID (Appendice C) sans que l'accord de l'Assemblée Générale soit nécessaire (article 33, § 5, de la COTIF).

B. LE DROIT NATIONAL

Comme indiqué ci-dessus, les modifications de la COTIF ou de ses Appendices qui relèvent de la compétence de l'AG requièrent 'l'approbation' des États membres (article 34). En d'autres termes, il n'existe pas de traité distinct (il s'agit en général d'un 'Protocole') dans lequel figure l'amendement éventuel à propos duquel l'Etat doit à nouveau 'exprimer son consentement à être lié' au sens de l'article 11 et

¹ Quatrième Assemblée générale de l'OTIF, AG 4/5.26 (2.6.1997), *Instructions quant à la poursuite des délibérations au sein de la Commission de révision*, Modification de la Convention et mise en vigueur des décisions de la Commission de révision, p. 4.

suivants de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (CVT). 'L'approbation' est en fait le signe que l'État membre consent aux modifications du traité auquel il est déjà partie. Cette approbation est alors communiquée au Secrétaire général de l'OTIF par voie de 'notification' (article 34, § 4), qui est l'acte juridique décisif au niveau international. Les Etat membres doivent accomplir cet acte afin d'accepter, et d'être liés par la version modifiée de la Convention ou de l'Appendice.

L'approbation, par chaque État membre, de la modification proposée sera donnée conformément au système juridique interne qui est propre à chaque État. En l'occurrence, 'l'approbation' (distincte de 'l'expression du consentement à être lié par un traité' conformément à l'article 14 de la CVT) et sa notification (cf. article 34, § 4, de la COTIF) au dépositaire, ne requiert pas de forme spécifique en tant qu'acte juridique, et peut, selon de nombreux ordres juridiques nationaux, s'accompagner d'une procédure moins lourde que le traditionnel 'dépôt d'un instrument de ratification' (d'un traité).

Ceci est en effet confirmé par le sondage préliminaire des procédures nationales d'approbation menée par le département juridique de l'OTIF portant sur un petit nombre d'États membres (représentatifs d'une certaine variété en matière de cultures et de traditions juridiques), et figurant dans le rapport de l'OTIF 2016 mentionné ci-dessus. En Suisse, en Espagne, au Royaume-Uni et en France, l'expression par l'État de l'approbation d'un amendement relève des pouvoirs réglementaires du gouvernement. En revanche, en Allemagne, la même approbation serait du ressort de la législation nationale (ce que l'Allemagne avait par ailleurs mis en avant lors des travaux préparatoires et des négociations sur le protocole de modification de 1999).²

Le cadre juridique des Pays-Bas présente, quant à lui, d'autres différences, en ce sens qu'il ne dépend pas nécessairement de la législation, mais plutôt de l'approbation parlementaire (dans ce cas 'l'approbation' constitue une exigence juridique interne). Les décisions d'une organisation intergouvernementale (OIG) appelant une 'approbation' supplémentaire (en droit international, comme pour la configuration institutionnelle de l'OTIF) par les États membres en vue de leur entrée en vigueur, sont, en vertu du droit néerlandais, assimilées à des 'décisions d'OIG ayant le caractère d'un traité.'³ L'approbation de telles décisions internationales requiert, en principe, l'approbation du Parlement, à

² Ainsi qu'un élément important de la discussion sur une procédure simplifiée (voir par ex. OTIF Doc Rev. 10/3 24.1.1997 ('Prises de position'); OTIF Doc Rev. 13/2.29, 15.10.1997, sur le projet d'art. 29; Procès-verbal de la Commission de révision, 22ème session, 1.-4.2.1999, p 42-45; Procès-verbal de la 5ème Assemblée générale de l'OTIF, 26.5 – 3.6.1999, p. 49-54).

³ Tweede Kamer, année parlementaire 1988-1989, 21 214 (R 1375), nr. 3 (*Exposé des motifs relatif à l'état de l'approbation et de la publication de traités*), p 13.

moins que l'exception envisagée dans le droit statutaire néerlandais pour la catégorie 'application des traités' ne s'applique.⁴ Il est souvent fait appel à cette exception.⁵ Cependant, dans les cas où l'approbation du Parlement est jugée nécessaire, celle-ci sera généralement recherchée par le biais de la "procédure d'approbation tacite,"⁶ qui n'implique *pas* l'adoption d'une législation (et partant, est plus rapide). À ce propos, comme c'est le cas dans de nombreux Etats, certaines règles uniformes de la COTIF ont été déclarées d'application au transport ferroviaire national.⁷

Les observations de l'Allemagne, en particulier concernant le recours à la législation nationale, sont liées au fait que certaines modifications de la COTIF concernent des dispositions qui interagissent avec le droit civil national, et notamment les principes en matière de responsabilité. Comme il ressort également des *travaux* préparatoires du Protocole de Vilnius, les dispositions concernant le champ d'application, ou les principes en matière de responsabilité ou la charge de la preuve, nécessitent, dans certains États membres, l'approbation par le Parlement national, et probablement, comme en Allemagne, une législation supplémentaire afin de transposer les règles de la COTIF dans le droit national. Comme l'a fait remarquer l'Allemagne, il sera difficile d'adopter une telle législation nationale moyennant un délai bref et déterminé.

De manière générale, le temps nécessaire à la procédure nationale peut également varier en fonction du nombre de ministères impliqués, lequel diffère considérablement d'un État à l'autre ; en effet, tous les ministères peuvent être concernés ou encore un seul (cf. p. 5 du rapport 2016 du département juridique de l'OTIF).

C. LE DROIT DE L'UE

Conformément à l'article 38, § 1, de la COTIF ("L'adhésion à la Convention est ouverte aux organisations régionales d'intégration économique ayant compétence pour adopter leur législation qui est obligatoire pour leurs membres, dans les matières couvertes par cette Convention et dont un ou

⁴ *Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen*, article 7(b).

⁵ *Ibid*, p 13, et *notification* au Parlement par le Ministre des affaires étrangères des modifications dans le RID adoptées le 27 novembre 2012 (Tweede Kamer, année parlementaire 2013–2014, 30 952, nr. 134).

⁶ Staten-Generaal, année parlementaire 2015–2016, 34 540, nr. 1

⁷ Voir le Code Civil des Pays-Bas 8:18 et, la loi néerlandaise sur les chemins de fer, art. 59, lesquels, en substance, sont adaptés des Règles CIM et CUI, respectivement.

plusieurs Etats membres sont membres. [...]”), l’Union européenne a adhéré à l’OTIF en 2011.⁸

En matière de substance, il y a chevauchement entre le droit de l’UE du transport d’une part et, le régime mis en place par la COTIF et ses Appendices d’autre part. Il suffit de mentionner ici le *premier paquet ferroviaire* de 2001, composé d’un ensemble important de directives européennes; le *deuxième paquet ferroviaire*, adopté en 2004, visait spécifiquement la création d’un espace ferroviaire européen intégré sur les plans juridique et technique; le *troisième paquet ferroviaire* de 2007, recherchait plus spécialement l’ouverture à la concurrence au sein de l’UE, à l’horizon 2010, des services internationaux de voyageurs; une refonte des directives de 2001 a eu lieu et s’est achevée en 2012. Le *quatrième paquet ferroviaire* a, quant à lui, été adopté et approuvé en 2016.⁹

Actuellement, avec 26 de ses 28 États membres, l’Union européenne compte pour près de 55 % des membres actuels de l’OTIF. Cependant, lors du vote, ce sont soit les États membres qui s’expriment, soit l’Union (dotée d’un nombre égal de voix) (article 6, § 3, de l’Accord OTIF-UE de 2011).

La *clause de déconnexion* figurant à l’article 2 de l’accord de 2011 entre l’OTIF et l’UE confirme que c’est le droit de l’UE, et non le droit émanant de la COTIF, qui s’applique, au sein de l’OTIF, aux relations entre membres de l’UE. La *clause de conflit d’intérêts* figurant à l’article 3, § 2, de la COTIF dispose que pour les États membres de l’OTIF, qui sont également membres de l’UE ou États parties à l’Accord sur l’Espace économique européen (EEE) (c’est-à-dire tous les États membres de l’AELE à l’exception de la Suisse), ces régimes prévalent sur leurs obligations découlant de la COTIF. La Suisse, par voie de déclaration unilatérale, a aligné sa législation et sa politique pour refléter la prévalence des règles de l’UE et de l’EEE dans ses relations avec les États concernés de l’OTIF.¹⁰

La COTIF est un accord mixte, et il en va de même de ses versions modifiées, après approbation des modifications, quelle que soit la méthode retenue par le droit national pour une telle ‘approbation’ comme indiqué à la section b ci-dessus. La répartition de compétences entre l’Union et les États membres de

⁸ Accord du 23 juin 2011 entre l’OTIF et l’Union européenne(http://otif.org/fileadmin/user_upload/otif_verlinkte_files/04_recht/02_COTIF/AG_10-5_ad1_f.pdf)

⁹ https://ec.UEuropa.UE/transport/modes/rail/packages_en and <http://UEr-lex.UEuropa.UE/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52013DC0025>

¹⁰ 10^e Assemblée générale, *Déclaration de la Confédération helvétique relative à l’adhésion de l’Union européenne à la COTIF* le 23 juin 2011 (dossier du département juridique de l’OTIF).

l'UE¹¹ n'est pas examinée dans le présent rapport. Il s'agit là d'un domaine de contestation occasionnelle. En effet, la décision du Conseil de 2014, établissant la position de l'UE relative, entre autres, aux modifications de la COTIF et de ses Appendices devant être adoptées lors de la 25^e session de la Commission de révision,¹² a donné lieu à un recours introduit par l'Allemagne contre le Conseil (l'Allemagne estime que par cette décision, le Conseil a tenté d'établir une position commune s'agissant de dispositions alors qu'il n'était pas compétent pour le faire). Une procédure de manquement a également été introduite par la Commission contre l'Allemagne (pour violation de la position commune dans cette même décision) – les deux affaires sont encore en cours.¹³

D. INTERSECTION ENTRE ORDRES JURIDIQUES – APPRÉCIATION JURIDIQUE GÉNÉRALE

La COTIF évolue dans un cadre juridique relativement complexe. Tenant compte du champ d'opérations de la COTIF, et de ses Appendices, et du fait que ceux-ci contiennent des dispositions de droit privé comme de droit public, l'exécution des Règles uniformes dépend, dans une très large mesure, de l'ordre juridique interne des États membres, et s'aligne sur celui-ci.

En soi, cela ne pose aucun problème. Étant donné que droit international et droit régional naissent d'une approche ascendante émanant d'États souverains, les États sont libres de décider de la manière dont ils organisent leur ordre juridique national dans les limites externes des règles du droit public international par lesquelles ils sont liés. Lorsqu'un État devient partie à un traité, il est libre de décider *comment* appliquer ses obligations conventionnelles en droit interne, pour autant que les obligations internationales soient respectées. Ce dernier aspect tient compte du fait que l'application d'un traité relevant des droits de l'homme constitue un processus beaucoup plus 'invasif' en droit interne que, par exemple, l'exécution d'un traité décidant du tracé d'un cours d'eau délimitant frontalier.

En matière de droit international, en revanche, c'est un principe de longue date que les États ne peuvent se fonder sur leur droit national pour justifier la non-exécution de leurs obligations internationales (émanant d'un traité). La Cour internationale de justice (CIJ) a déjà défendu, avec éclat, que "[au regard du droit international [...]] les lois nationales sont de simples faits, manifestations

¹¹ 2013/103/UE: *Décision du Conseil du 16 juin 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'Accord OTIF-UE*, JO L 51, 23.2.2013, p. 1–7

¹² 2014/699/UE: *Décision du Conseil du 24 juin 2014 établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la 25^e session de la commission de révision de l'OTIF en ce qui concerne certaines modifications de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) et de ses appendices* (JO L 293, p. 26)

¹³ *Allemagne c. Conseil de l'Union européenne* (Affaire C-600/14, 22 décembre 2014) et *Commission européenne c. Allemagne* (Affaire C-620/16, 29 novembre 2016).

de la volonté et de l'activité des États".¹⁴ Aujourd'hui, ce principe est concrétisé dans l'article 27 (*Respect*) et dans l'article 46 (*Validité du consentement à être lié*) de la CVT.

La prévalence du droit de l'UE (et, dans une certaine mesure, du droit de l'EEE dans son sillage) est attestée dans la COTIF au titre de la clause de conflit d'intérêts qui lie expressément tous les États parties (art. 26 de la CVT). Aussi les membres de l'OTIF, non membres de l'UE, ne peuvent-ils invoquer l'argument juridique et prétendre que la COTIF prévaut sur le droit de l'UE, y compris pour les États qui sont à la fois membres de l'UE, et de l'OTIF, et prévoir ainsi, par exemple, un mécanisme de révision de l'ensemble de l'OTIF qui serait plus lent que le processus décisionnel de l'Union.

Enfin, comme il ressort clairement des paragraphes qui précèdent, le cadre juridique à plusieurs niveaux de la COTIF implique des catégories juridiques 'd'approbation' différentes. Il est très important de faire la distinction entre 'l'approbation' de l'État en tant qu'acte juridique *international* (signe du consentement de l'État membre aux modifications du traité auquel il est déjà partie, habituellement dans le cadre institutionnel d'une organisation, comme l'OTIF) et, d'autre part 'l'approbation' en tant qu'acte juridique *national* (l'approbation en droit interne, donnée habituellement par le Parlement, de l'acte juridique international prospectif devant être exécuté par l'État).

Par ailleurs, l'expression classique du 'consentement à être lié' intervenant dans l'élaboration des traités en droit international est dénommée, traditionnellement, 'ratification' mais peut également s'appeler 'approbation' (voir par exemple l'article 3, § 2, du Protocole de 1999 – 'ce Protocole est soumis à ratification, acceptation ou approbation'; voir aussi l'article 14 de la CVT). La différence technico-juridique entre 'l'approbation' en qualité de ratification d'une part, et 'l'approbation' en tant que confirmation d'une décision déjà préparée dans un cadre institutionnel d'autre part, est pertinente en ce sens que dans le dernier cas, la procédure nationale est très souvent beaucoup moins pesante.

Enfin, pour que les choses soient claires, notons que le présent rapport réserve en principe le terme 'ratification' aux actes juridiques internationaux relatifs à 'l'expression du consentement à être lié' à un traité; nous n'utilisons pas ici le concept de 'ratification' pour dénoter, comme c'est parfois le cas (dans la tradition constitutionnelle britannique par exemple), l'approbation du Parlement au niveau national. Ceci étant dit, il est coutumier, au sein de certaines OIG, de qualifier le mécanisme de « opting-out » par le concept de 'ratification négative' (voir 4.B ci-dessous).

¹⁴ *Affaire relative aux intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, CIJ, 1926, p 19.

3. COMPLEXITÉ ET INCONVÉNIENTS DE LA PROCÉDURE DE RÉVISION ACTUELLE DE LA COTIF

Le cadre international de l'OTIF évolue rapidement, sur le plan juridique comme en termes de marchés.

- Au cours des vingt premières années de son existence, la COTIF 1980 a été modifiée à quatre reprises. Depuis l'entrée en vigueur de la COTIF 1999 en 2006, la Convention a été modifiée trois fois. La cadence à laquelle les révisions interviennent s'accélère donc, ce qui n'est pas surprenant vu l'intensification des relations internationales.
- Un facteur supplémentaire en l'espèce est le droit de l'UE qui s'applique à la région de l'UE et qui, en matière de transport, couvre partiellement les mêmes thématiques que l'OTIF. Étant donné toutefois que le processus législatif de l'Union suit son propre calendrier, il est souvent plus expéditif.
- Quant au marché, il se caractérise par un accroissement et une intensification des échanges et du transport au niveau mondial ; cette évolution appelle une réponse toujours plus rapide des intervenants.
- À cet égard, il convient de noter que dans le projet de texte constitutif de l'OSJD actuellement à l'étude, l'organisation envisage d'accélérer la procédure de révision.

Entre-temps, les modifications de la COTIF et de ses Appendices qui relèvent de la compétence de l'Assemblée générale prennent, *en moyenne*, 6 années. La procédure de révision laborieuse de la COTIF comporte plusieurs inconvénients, de nature tant juridique que non juridique :

- La longue période qui s'écoule avant que d'importantes modifications à la Convention soient réellement exécutées peut avoir un impact négatif sur les amendements ultérieurs nécessaires, étant donné que ces derniers peuvent être liés à des amendements dont l'entrée en vigueur est toujours attendue.
- Le fait que la COTIF envisage deux procédures différentes pour la modification de la Convention et de ses Appendices (cf. paragraphe 2.A ci-dessus) peut aboutir à des incohérences entre Appendices, ou encore au sein d'un même Appendice. Voir l'exemple dans le rapport de l'OTIF de 2016 (p. 6).
- Les longues périodes qui précèdent l'entrée en vigueur des modifications de la COTIF¹⁵ ont un effet direct sur le marché du rail des États membres. Le cadre réglementaire ne parvient pas à rencontrer les besoins du marché sur les plans de la rapidité et de l'adaptabilité. En définitive, il peut y avoir un

¹⁵ Sauf indication contraire les "modifications de la COTIF" ou "les modifications de la Convention" s'appliquent également, s'il y a lieu, aux Appendices.

impact négatif sur les parts de marché du transport ferroviaire des États membres.

- Quant aux retombées commerciales du temps qui s'écoule avant l'entrée en vigueur des modifications à la COTIF, elles portent également sur l'impossibilité de prévoir quel sera le délai avant l'entrée en vigueur de ces modifications. L'approbation nationale est tributaire des aspects juridiques et parfois politiques des différents ordres juridiques des États membres.
- Étant donné le développement parallèle du droit national et régional (notamment de l'UE mais aussi de l'EEE), des incohérences et des disparités par rapport aux règles de la COTIF peuvent apparaître. Par conséquent, certains États membres peuvent estimer devoir faire une déclaration de non application de certains Appendices. Ainsi par exemple, en 2006, la Commission européenne (suivie par les États de l'EEE) a conseillé aux États membres de l'UE de faire une déclaration de non application de l'ensemble des Appendices CUI, APTU et ATMF car ces Règles n'étaient pas conformes au droit de l'UE. La plupart de ces déclarations n'ont été retirées qu'après que la 24^e Commission de révision ait adopté, en 2009, les modifications requises, lesquelles sont entrées en vigueur en 2010, et après l'adhésion de l'UE à la COTIF en 2011.¹⁶

Il est précisé dans le rapport 2016 de l'OTIF que le Secrétariat de l'OTIF est "convaincu qu'un pas de plus devait être fait dans le sens d'une simplification de la procédure de révision," (p 6) pour des raisons, en résumé, de cohérence interne du régime COTIF et de son adaptabilité générale. Du point de vue du droit public international, et du droit institutionnel général, cette opinion paraît légitime.

4. DROIT INTERNATIONAL ET PRATIQUE EN MATIÈRE D'ADOPTION DES MODIFICATIONS AUX TRAITÉS DANS LE CADRE D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A. CADRE GÉNÉRAL DU DROIT INTERNATIONAL ET DU DROIT DES TRAITÉS

Dans le système décentralisé du droit international, les obligations sont traditionnellement interprétées comme étant directement fondées sur le consentement des États (pour ne pas aborder les autres sujets du droit international). Cela explique la prééminence de l'instrument conventionnel et du droit des traités dans les relations juridiques internationales. Il s'ensuit qu'en principe, les amendements aux obligations conventionnelles sont soumises aux mêmes exigences en matière de consentement des parties (voir les articles 39-41 de la CVT). Cela étant, il n'est pas inhabituel en droit international (et cela ne pose

¹⁶ Voir la déclaration du 14 juin 2014 de la Norvège, membre de l'AELE et de l'EEE, par laquelle le pays retire sa déclaration de ne pas appliquer les Appendices E (CUI), F (APTU) et G (ATMF).

aucun problème au titre du droit des traités – voir article 39 de la CVT) que des États donnent leur consentement *ex ante*. Aussi les États souverains peuvent-ils choisir de déléguer certaines compétences à un organe institué par un traité voire à une organisation intergouvernementale (cf. article 92 de la Constitution des Pays-Bas où une telle possibilité est confirmée dans le droit national). Cette délégation constitue une base consensuelle générale, sur laquelle l'instance internationale peut s'appuyer pour prendre des décisions – lors de l'adaptation de règles par exemple – sans devoir référer aux États membres et obtenir leur consentement pour chaque cas.

La pratique internationale révèle une variété de tels mécanismes (voir B ci-dessous). Il n'est point surprenant que ces mécanismes soient apparus dans le cadre des organisations internationales - elles-mêmes établies sur le régime du droit des traités fondé sur le consentement. Elles ont, après tout, été spécifiquement créées dans le but de fournir une infrastructure quelque peu centralisée visant à faciliter la coopération internationale. L'activité réglementaire des OIG s'étend, d'une part, à la préparation ou à la révision des traités selon un processus classique, et, d'autre part, à 'l'élaboration de la règle de majorité' par laquelle l'instance internationale adopte une décision définitive sur la base d'un consentement donné précédemment, tout en opérant également selon une composition non plénière et/ou en prenant des décisions à la majorité plutôt qu'à l'unanimité. Il subsiste, le plus souvent, une certaine forme de participation de l'État membre (voir B et C ci-dessous). Quant à l'instrument juridique en question, théoriquement l'OIG peut créer une nouvelle disposition, ou modifier un traité existant voire ses Annexes/Appendices. Cependant, le problème juridique principal quant au fondement du consentement de l'État reste inchangé.

La base consensuelle n'est pas lésée du fait que, à un moment donné de l'activité réglementaire de l'organisation, le droit international pourrait *s'éloigner* de la perspective contractuelle (droit des traités) *en faveur* d'une perspective institutionnelle, selon laquelle 'les parties au traité' deviennent les 'États membres'. Il en est ainsi d'une affaire devant le Conseil d'État des Pays-Bas qui traite de l'interprétation du traité constitutif de l'Organisation internationale du travail (OIT). La Fondation néerlandaise d'assistance aux gens de mer a considéré que la 'ratification' d'un traité de l'OIT par les États membres de l'OIT, conformément à l'article 19(5) de la Constitution de l'OIT, impliquait que l'étape précédente 'd'adoption' par la Conférence internationale du travail (sur base de l'article 19(1) de la Constitution de l'OIT) valait 'signature' en termes de droit des traités. Les Pays-Bas, comme membre de l'OIT, auraient donc été soumis, sur base de l'article 18 de la CVT, à l'obligation juridique de ne pas priver la Convention No. 163 de l'OIT (sur le bien-être des gens de mer) de son objet et de son but après son 'adoption' par la Conférence internationale du travail réunie en séance plénière. Les Pays-Bas

auraient néanmoins violé cette obligation en mettant un terme aux subventions accordées à la Fondation néerlandaise pour l'assistance des gens de mer. Toutefois, le Conseil d'État n'a pas adopté une approche sous l'angle du *droit des traités* concernant l'activité conventionnelle de l'OIT. Il a au contraire estimé que l'adoption de la Convention N°163 de l'OIT faisait partie d'un processus *institutionnel* légal (voir 4.B ci-dessous concernant les obligations concomitantes de rendre compte des États membres), auquel l'Article 18 de la CVT ne s'applique pas.¹⁷

Dans le même ordre d'idées, des discussions académiques ont été menées sur le fait de savoir si, et quand, les actes réglementaires d'une OIG doivent être considérés, au titre de la 'pratique des traités', comme des obligations découlant du traité constitutif de l'OIG et s'appliquant aux États membres, ou, plutôt, comme des actes 'législatifs' d'une OIG liant ses États membres.¹⁸ La Cour internationale de justice a retenu la première interprétation dans le conflit opposant la Convention de Montréal de 1971 à la Résolution 748 du Conseil de sécurité – concernant la Charte des Nations unies – et a considéré qu'il s'agissait en l'espèce d'une affaire traditionnelle portant sur les traités de nature contradictoire.¹⁹

Dans le cadre du présent rapport il convient de noter que, dans un cas comme dans l'autre, il y a accord sur le fait que le caractère contraignant des actes réglementaires émanant d'une OIG peut, en droit international, être expliqué judicieusement par l'expression *antérieure* du consentement des États.

B. LE DROIT INSTITUTIONNEL DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES : DOCTRINE ET PRATIQUE

Ayant examiné la théorie et la doctrine du droit international s'appliquant à ce qu'on dénomme 'les procédures simplifiées pour l'amendement des règles', le présent rapport se penche sur certains cas de réglementation et de modification des règles dans la pratique internationale. On observe en premier lieu diverses activités réglementaires dans les organisations ayant un champ d'opérations spécialisées ou techniques; l'aperçu suivant, non exhaustif, en offre quelques exemples.

¹⁷ Fondation néerlandaise d'assistance aux gens de mer [*Stichting Zeemanswelzijn Nederland*] c. Ministère des transports, des travaux publics et de la gestion de l'eau, 27 juillet 2005, Division du droit administratif du Conseil d'Etat (200410468/1, LJN N°AU0095, AB (2006) N°177). Commentaire dans *Oxford Reports on International Law in Domestic Courts* (OUP 2009) <<http://www.oup.com/online/ildc/>>.

¹⁸ M. Fitzmaurice, qui adhère à la première thèse (316-317), et, Alexandrowicz (152), pour la thèse contraire sur les actes réglementaires des agences spécialisées: "il s'agit indubitablement d'un processus extra-conventionnel".

¹⁹ *Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie* (Mesures conservatoires), 14 avril 1992, CIJ Rep. 1992, 126

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

1. La constitution de l'OACI prévoit, pour les normes de l'aviation civile internationale pouvant être annexées à la constitution, un mécanisme de 'opting-out' ou de 'ratification négative' (Constitution de l'OACI, Articles 54(1), 90, 37 et 38).
2. A la fin du délai de notification, les membres qui n'ont pas répondu sont tenus par les dispositions contraignantes qui s'appliquent. Ce qui ne signifie pas nécessairement qu'ils appliquent les décisions. Près de la moitié des membres n'ont pas indiqué s'ils appliquaient, ou non, les normes internationales et les pratiques recommandées adoptées par l'organisation. À maintes reprises, les États membres n'ont pas mis en œuvre les normes internationales sans pour autant en notifier l'OACI conformément à l'article 38 de la constitution. Le Secrétariat continue à œuvrer en faveur de la notification expresse de l'application.²⁰
3. L'OACI autorise en général la formulation de réserves bien que les membres exprimant des réserves en matière de normes de sécurité peuvent se voir exclus de la participation à la navigation aérienne internationale.²¹

Organisation internationale du travail (OIT)

1. L'OIT se distingue par son secrétariat exécutif fort et un mandat constitutionnel visant à préparer, et adopter, des conventions au titre de l'organe plénier s'exprimant à la majorité des deux tiers (art. 19). La ratification de conventions est donc considérée comme essentielle. Non seulement les États membres doivent soumettre les conventions à leurs autorités compétentes, et faire état des résultats dans les 18 mois, mais, tant qu'ils n'ont pas ratifié, ils doivent aussi rendre compte périodiquement de la position de leurs lois et pratiques quant aux questions traitées par la convention (Constitution de l'OIT, articles 19(5)(a), (b) & (e)). Ces rapports sont examinés par la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et des recommandations ; elle transmet ensuite l'information au congrès général de l'organisation, lequel mène à son tour des délibérations sur ces rapports.²²
2. Conformément à la constitution de l'OIT, le texte adopté, *sans* signature additionnelle des États, *doit* être soumis par chaque gouvernement à

²⁰ Schermers & Blokker, §1294.

²¹ *ibid*, §1309.

²² *ibid*, §1284.

l'organe législatif national compétent ; l'acceptation de la convention par ce dernier entraîne pour l'État une *obligation* de ratification. Certains commentateurs font observer que la 'notification' subséquente à l'OIT par le Ministre des affaires étrangères a valeur de dépôt voire de ratification. Le lien direct à la législature nationale a été jugé considérable et n'a pas été accepté, notamment par le gouvernement français jusqu'en 1926.²³

3. Au sein de l'OIT, environ un tiers seulement des 187 membres se conforme à cette obligation; mais deux tiers d'entre eux le font habituellement dans les cinq années qui suivent.²⁴

Organisation maritime internationale (OMI)

1. L'entrée en vigueur des Conventions de l'OMI intervient en moyenne cinq ans après leur adoption.²⁵
2. Leur mise à jour par l'amendement périodique du texte ou des Annexes est essentielle. La procédure originale d'amendements de l'OMI s'est toutefois révélée fort lente. À titre d'exemple, la Convention de 1960 prévoyait que les amendements entreraient en vigueur après leur acceptation par (habituellement) 2/3 des parties. À partir de 1972, une nouvelle procédure d'amendement a été appliquée; elle suppose (selon la terminologie de l'OMI) une 'acceptation tacite'²⁶ ou (selon la terminologie de Schermers & Blokker) une 'acceptation négative'²⁷ des amendements par les États.
3. Ainsi, par exemple, dans le cas de la Convention SOLAS de 1974, un amendement à la plupart de ses Annexes est "réputé avoir été accepté à l'expiration d'une période de deux ans à compter de la date à laquelle il a été communiqué aux Gouvernements contractants...", à moins que plus d'un tiers des Gouvernements contractants ou des Gouvernements contractants dont les flottes marchandes représentent au total 50 % du tonnage brut de la flotte mondiale des navires de commerce n'élèvent une objection contre cet amendement.²⁸
4. La procédure 'd'acceptation tacite' a clairement accéléré le processus d'amendement. Généralement, les amendements entrent en vigueur dans un délai de 18 à 24 mois.

²³ Voir Charles Rousseau, *Droit international public*, 1953, 39; Paul Reuter, 43

²⁴ Schermers & Blokker, §1286.

²⁵ *ibid*, §1281.

²⁶ <http://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Home.aspx>

²⁷ Schermers & Blokker, §1266.

²⁸ <http://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Home.aspx>

5. S'agissant de cette procédure, l'OMI a conclu que 'sans acceptation tacite', sa capacité à établir des normes de sécurité et environnementales en matière de navigation maritime mondiale aurait été considérablement réduite'.²⁹

Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

1. Les États membres peuvent être invités à adresser des rapports périodiques quant à la suite donnée à des conventions déterminées par la Conférence Générale (article 8 de l'acte constitutif de l'UNESCO).
2. Chacun des États membres soumettra les conventions aux autorités nationales compétentes, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence générale au cours de laquelle elles auront été adoptées (article 4.4 de l'acte constitutif de l'UNESCO).
3. Le degré de conformité aux règles au sein de l'UNESCO n'est guère impressionnant (le chiffre indicatif de 10 pour cent seulement a été avancé).³⁰

Organisation mondiale de la santé (OMS)

1. Les amendements à la Constitution de l'OMS entreront en vigueur à l'égard de tous les États Membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives (Constitution de l'OMS, article 73).
2. L'Assemblée de la santé (instance plénière assurant la fonction réglementaire, contrairement au Conseil de l'OACI par exemple) a autorité pour adopter des règlements dans certains domaines spécifiques (Constitution de l'OMS, article 21). L'OMS prévoit une procédure de ratification négative³¹ de ces règlements (Constitution de l'OMS, article 22).
3. Non seulement les États membres de l'OMS s'engagent à notifier (dans un délai de 18 mois) des conventions à leurs autorités nationales, et de rendre compte des mesures prises, ils sont également obligés d'adresser une déclaration motivant leur non acceptation (Constitution de l'OMS, articles 20 et 62). Le retentissement international subséquent crée des pressions supplémentaires en faveur d'une ratification.

²⁹ Schermers & Blokker, §1291.

³⁰ *ibid*, §1286.

³¹ *Ibid*, §1265 pour plus d'exemples.

4. À l'OMS, des réserves sur des conventions sont en général possibles (Constitution de l'OMS, article 22) mais elles requièrent l'approbation de la Conférence générale.³²

Union postale universelle (UPU)

De par sa configuration institutionnelle complexe et sa variété d'instruments juridiques, l'Union postale universelle (UPU) mérite une mention toute particulière dans le cadre du présent rapport. Il est question, entre autres, des dispositions établissant des règles de droit privé de manière analogue à ce qui se fait dans certains Appendices de la COTIF. L'UPU fonctionne à l'aide d'instruments juridiques divers (les 'Actes' de l'Union) :³³ la Constitution, les Règlements généraux, les Règles de Procédure, la Convention (comportant deux 'manuels'), l'Arrangement (non obligatoire), et les Règlements (qui permettent l'entrée en vigueur de la Convention et, si besoin est, de l'Arrangement).

En 1989, le Congrès de l'UPU avait chargé le Comité exécutif de mener une étude sur la structure de la Convention, des Arrangements et des Règlements détaillés. Le résultat a été un transfert de diverses dispositions opérationnelles de la Convention et des Arrangements aux Règlements détaillés, lesquels furent rebaptisés 'Règlements' lors du Congrès de 1999 et scindés, entre autres, en Règlements de la poste aux lettres et Règlements des colis postaux. Ce sont là les règles d'application nécessaires à la mise en oeuvre de la Convention et de l'Arrangement.³⁴ En d'autres termes, les règles communes applicables au service postal international, et les dispositions relatives aux services de la poste aux lettres et des colis postaux, se trouvent dans la Convention et ses Règlements.

La Convention et ses Règlements sont contraignants pour tous les (192) États membres. Les États membres sont "tenus de s'assurer que leurs opérateurs désignés remplissent leurs obligations" qui découlent de la Convention et de ses Règlements. Le Congrès de 1999 a vu un transfert d'autorité en matière d'amendement allant du Congrès au *Conseil d'exploitation postale* (CEP).³⁵ Le changement qui en découle quant au statut juridique des Règlements était accompagné de la décision que la ratification ou l'approbation par les États membres ne serait dorénavant plus nécessaire.³⁶ Depuis lors, les Règlements de la Convention sont des arrangements conclus par les pays membres élus par le Congrès en vue de siéger au CEP. Les propositions d'amendements aux Règlements

³² *ibid*, §1309.

³³ Voir article 22 de la Constitution de l'UPU et pages IX-XII de la Constitution de l'UPU.

³⁴ Article 22(5) de la Constitution de l'UPU.

³⁵ Commentaire sur l'article 29 (29.3), Constitution de l'UPU.

³⁶ Commentaire sur l'article 22 (22.5), Constitution de l'UPU.

des colis postaux et de la poste aux lettres doivent être soumis directement au CEP. Auparavant toutefois, elles étaient transmises par le Bureau international à tous les pays membres et opérateurs désignés.³⁷ L'appui au titre d'autres pays membres n'est pas requis pour soumettre une proposition d'amendement aux Règlements, mais ladite proposition ne sera prise en considération par le CEP que s'il en approuve "l'urgente nécessité".³⁸ Les États membres peuvent adresser des commentaires écrits ou participer, comme observateurs, aux réunions pertinentes du CEP mais sans droit de vote en matière d'amendements.³⁹ Le CEP traite des modifications aux Règlements lors de ses sessions annuelles. Le CEP se réunit en principe une fois par an.⁴⁰ Le Bureau international notifie les États membres des modifications apportées.⁴¹

Les Règlements de l'UPU sont comparables aux Appendices de la COTIF dans la mesure où ils contiennent des règles opérationnelles et commerciales destinées aux services postaux, y compris des règles concernant la responsabilité contractuelle. Le commentaire souligne « la décision fondamentale » du Congrès « de placer toutes les dispositions qui ne sont pas de nature intergouvernementale dans les Règlements ». ⁴² Le terme 'intergouvernemental' dans le commentaire de l'UPU vise en particulier les dispositions qui, dans les traités, sont traditionnellement adressées aux États (voir l'article 10 de la Constitution de l'UPU,⁴³ pour ne citer qu'un seul exemple). Plus spécifiquement, cela signifie que sur le plan technico-juridique, l'État est le 'destinataire normatif' (*Normadressat*) de la règle – c'est-à-dire l'entité tenue de respecter la règle ou pouvant se fonder sur celle-ci pour la protection de ses intérêts.

Les Règlements contiennent ensuite diverses dispositions comportant des règles dont les États *ne sont pas* les destinataires, et partant, ils *n'ont pas* de caractère 'intergouvernemental',⁴⁴ mais visent plutôt des parties privées, comme les services postaux et leurs clients. De telles règles peuvent donc être considérées comme relevant du droit privé. Parmi les exemples, retenons la disposition stipulant que

³⁷ Article 29, Constitution de l'UPU; le concept d'opérateurs désignés s'applique pour décrire les administrations postales nationales.

³⁸ Article 142, Règlements généraux de l'UPU.

³⁹ Commentaire sur l'article 29 (29.3), Constitution de l'UPU.

⁴⁰ Article 114, Règlements généraux de l'UPU.

⁴¹ Article 143(2), Règlements généraux de l'UPU.

⁴² Commentaire sur l'article 29 (29.3), Constitution de l'UPU.

⁴³ Article 10 : *Relations avec des organisations internationales* "Afin d'assurer une coopération étroite dans le domaine postal international, l'Union peut collaborer avec les organisations internationales ayant des intérêts et des activités connexes."

⁴⁴ "La nouv. Conv. adoptée par le Congrès de Bucarest 2004 ne contient que les disp. qui sont à caractère essentiellement intergouvernemental ou si fondamentales qu'elles requièrent l'approbation du Congrès. [...] Les Règl. tirés de la Conv. comprennent toutes les règles qui ne sont pas proposées au Congrès." Commentaire sur l'Article 22 (22.3) Constitution de l'UPU.

“Les opérateurs désignés qui s’engagent à couvrir les risques découlant d’un cas de force majeure sont responsables, envers les expéditeurs des envois déposés dans leur pays, des dommages dus à un cas de force majeure qui surviennent durant le parcours tout entier des envois”.⁴⁵

Étant donné le nouveau caractère spécifique des Règlements, prévoyant des règles de droit privé, il a été considéré que la ratification ou l’approbation de ceux-ci n’était plus nécessaire.⁴⁶ Cette nouvelle spécificité a également abouti à la conclusion “qu’il n’était plus justifié de soumettre officiellement des propositions au Congrès en vue d’amender les Règlements.”⁴⁷ Il convient de noter que, dans le système rénové de l’UPU, un des facteurs déterminants⁴⁸ ayant pesé dans la décision de mettre en place la ‘procédure simplifiée’ en vue de l’adoption des (amendements aux) Règlements semble avoir été précisément le fait que les règles en question *n’étaient pas* de nature ‘intergouvernementale’. Cela indique que les États membres n’ont pas jugé problématique l’interaction possible des Règlements, comportant des dispositions de droit privé, avec les différents ordres juridiques nationaux.

Application à titre provisoire

Une autre caractéristique significative de la pratique juridique de l’UPU est le rôle de premier plan que joue l’application à titre provisoire. La Constitution ne mentionne pas l’application provisoire, mais le commentaire sur l’article 33 dispose que selon une pratique suivie à l’Union depuis sa fondation, le Congrès fixe la date de mise à exécution des Actes (c.-à-d. les instruments susmentionnés dont la Convention et les Règlements) sans égard au nombre et à la date des ratifications déposées par les pays signataires. Cette procédure diffère de la pratique classique (toujours utilisée, mais moins fréquemment qu’autrefois), selon laquelle les traités entrent en vigueur après qu’un certain nombre de pays signataires les ont ratifiés.⁴⁹

Conventions et Arrangements sont mis à exécution à la date visée et demeurent en vigueur jusqu’à la mise à exécution de nouveaux Actes par le Congrès.⁵⁰ Ils sont donc renouvelés lors de chaque Congrès et les Actes correspondants du Congrès précédant sont abrogés.⁵¹ Ceci s’explique par les très nombreux amendements apportés aux Actes de l’Union pendant les Congrès. Les États membres de l’UPU

⁴⁵ Article RL 159(2) des Règlements de la poste aux lettres.

⁴⁶ Article 22(5) Constitution de l’UPU et commentaires.

⁴⁷ Commentaire sur l’article 29 (29.3), Constitution de l’UPU.

⁴⁸ Comme il ressort des commentaires sur l’article 25 (22.5), Constitution de l’UPU.

⁴⁹ Commentaire sur l’article 33, Constitution de l’UPU.

⁵⁰ Articles 40 de la Convention relative aux colis postaux et de la Convention relative à la poste aux lettres.

⁵¹ Article 31, Constitution de l’UPU.

sont donc tenus d'approuver les Actes lors de chaque Congrès, soit tous les quatre ans. Il apparaît que, malgré les délais en matière de ratification et d'approbation, les Actes de l'Union ont été appliqués de façon constante – le plus souvent 'à titre provisoire' – par tous les pays membres depuis la date de leur entrée en vigueur.⁵² Par conséquent, la Convention est stable et peut fonctionner comme l'instrument d'application entre les Congrès, indépendamment du nombre de pays l'ayant ratifiée ou adoptée. Les règles régissant le service postal international ne sont perturbées à aucun moment. D'après Schermers & Blokker, l'UPU est l'organisation qui recourt le plus fréquemment à l'application provisoire afin d'assurer une exécution rapide de ses Actes. L'ouvrage rapporte que, 'en règle générale', la Convention (amendée) de l'UPU entre en vigueur à une date préétablie, habituellement 12 à 20 mois après son adoption.⁵³

L'application à titre provisoire est encore utilisée ailleurs – c'est le cas par exemple de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui vise à résoudre ainsi, en partie, le problème de 'l'attente vigilante' (les États ne ratifiant des conventions sociales que si leurs concurrents se soumettent aux mêmes prescriptions, étant donné qu'accepter ces conventions peut avoir des conséquences économiques négatives). L'OCDE autorise ainsi ses membres à appliquer les règles provisoirement tant que les autres membres ne les ont pas ratifiées (Convention de l'OCDE, article 6(3)).⁵⁴ Pour l'Union européenne, la possibilité de l'application à titre provisoire s'appliquant aux accords internationaux avec des pays tiers est envisagée explicitement à l'article 218(5) du TFUE; et l'Union y a régulièrement recours. Le rapport de 2016 de la Commission du droit international (CDI) sur l'Application provisoire⁵⁵ comporte un addendum avec, entre autres, des exemples de la pratique récente de l'UE en matière d'application provisoire, notamment dans le cadre d'accords mixtes. Le texte de ces accords stipule souvent les parties concernées par l'application provisoire ; en effet, celles-ci sont généralement liées à la compétence de l'Union, alors que les dispositions relevant de la compétence des États membres, et donc sujettes à la ratification nationale, ne peuvent habituellement prétendre à l'application provisoire.⁵⁶

Plusieurs organisations ont la compétence, et la fonction, d'adopter en séance de leurs organes pléniers (généralement à la majorité des deux tiers) des *conventions* d'application générale et relevant de leur champ de compétence. De plus, "[le] souhait apparent d'apporter une réponse réglementaire mondiale et expéditive aux

⁵² *ibid.*

⁵³ Schermers en Blokker, § 1295.

⁵⁴ *ibid.*, §1289.

⁵⁵ ONU, Doc. A/CN.4/699/Add.1

⁵⁶ *Déclaration au nom de l'Union européenne* lors de Assemblée générale de la 6è Commission des questions juridiques, Nations unies, New York, 1er novembre 2016

défis posés par les progrès techniques et scientifiques, a conduit à habilitier certaines agences à adopter des règles.”⁵⁷ L’OMS, l’OACI et l’OMI offrent des exemples notables à cet égard.

Certains processus conventionnels pourvus, à un certain degré, de structures centralisées sans pouvoir prétendre au statut d’organisations internationales classiques, témoignent d’une pratique similaire. Ainsi par exemple, la CITES⁵⁸ et la Convention internationale sur la chasse à la baleine⁵⁹ ont toutes deux recours à l’option de « opting-out ». ⁶⁰ Et alors que la *Convention de Vienne sur la protection de la couche d’ozone* de 1985 envisage une procédure d’amendements proche de celle qui s’applique au système de l’OIT, le *Protocole de Montréal* de 1987 *sur les substances qui appauvrissent la couche d’ozone* opte, quant à lui, pour un système d’adoption ‘d’ajustements’ aux normes originales concernant les substances contrôlées qui équivaut à une véritable ‘législation’ dans les régimes conventionnels. En effet, à défaut de consensus, lesdits ‘ajustements’ sont adoptés à la majorité des deux tiers ; les États n’ont pas la possibilité du « opting-out » et, contrairement aux normes de l’OACI par exemple, ils sont explicitement définis comme étant contraignants pour toutes les parties. ⁶¹

Dès les années 1980, et les années 1990, la pratique en matière de traités du Conseil de l’Europe témoignait d’un intérêt croissant pour les procédures dites ‘rationalisées’ ou ‘simplifiées’. À cet égard, un commentateur résume précisément le principe de la liberté contractuelle en confirmant que les règles du droit international en matière de traités concernant les amendements sont flexibles, et que les États ont la liberté d’adapter ces règles à de nouvelles circonstances, “pour autant que certains principes de base de *jus cogens* ne soient pas violés.”⁶²

⁵⁷ E Klein MPEPIL, para. 74

⁵⁸ *Convention de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction*, UNTS, Vol. 993, 243

⁵⁹ *Convention internationale de 1946 pour la réglementation de la chasse à la baleine*, UNTS Vol. 161, 72.

⁶⁰ *Convention internationale de 1946 pour la réglementation de la chasse à la baleine*, UNTS Vol. 161, 72.

⁶¹ (L’article 2(9) d) du Protocole de Montréal stipule que les décisions (probablement prises à la majorité) sont contraignantes pour toutes les parties et entrent en vigueur à l’issue d’un délai de six mois à compter de la date de leur communication par le dépositaire. Analyse des aspects de procédure relatifs à la Convention de 1985 sur l’ozone (1513 UNTS 3) et au Protocole de Montréal de 1987 (1522 UNTS 3), in M. Fitzmaurice, ‘Modifications to the Principles of Consent in Relation to Certain Treaty Obligations’, ARIEL 1997, 275-317.

⁶² Voir la description générale très utile in J Polakiewicz, *Treaty-Making In The Council Of Europe*, Publications du Conseil de l’Europe, 1999, pp. 161-172, citation p. 169.

C. APPRECIATION JURIDIQUE GÉNÉRALE

La pratique juridique internationale révèle donc une variété de mécanismes utilisés par les organisations internationales, et dans les régimes juridiques des traités, en vue d'adopter de nouvelles règles, ou pour modifier les règles existantes, tout en sauvegardant le consentement de l'État comme base juridique. L'arsenal prévoit le cas où le consentement formel de l'État est donné à l'avance, tandis que l'organisation ou l'organe concerné adopte des actes, sans autre consultation des États membres ; mais aussi le cas où, pour chaque décision spécifique, les États confirment (à nouveau) leur consentement explicite. Le choix dépendra de l'organisation ou du régime juridique, et de la nature de la règle ou de l'amendement devant être adopté. Dans certains cas, les règles et leurs modifications seront adoptées par la seule décision d'une organisation ou d'un organe institué par un traité. S'agissant de la COTIF, tel est le cas de la Commission d'experts techniques eu égard aux Annexes aux Règles APTU. Cependant, dans la plupart des cas, l'approbation formelle des États membres est requise pour chaque décision, qu'elle soit explicite ou implicite.

Dans la pratique de bon nombre d'organisations, l'exigence visant à adopter des amendements en posant un acte classique du droit des traités tel que la 'ratification' a été remplacée par l'exigence de 'l'approbation' (c'est le cas de la COTIF de 1999 mais pas de la COTIF de 1980). Cette évolution est généralement liée à une décision, prise notamment par l'OTIF, de ne plus consigner dans un 'protocole' les modifications à des traités constitutifs ou à des instruments qui se rapportent à ces derniers. Aussi le consentement de l'État sera-t-il le plus souvent exprimé sous la forme d'une 'approbation' de chaque État membre (voir aussi 2.D ci-dessus).

Une telle approbation peut être exigée selon le mode explicite (comme c'est actuellement le cas pour les révisions à la Convention décidées par l'Assemblée générale de l'OTIF). À défaut, à des fins d'optimiser la procédure, on peut prévoir que les États seront liés s'ils n'ont pas formulé d'objections dans un délai déterminé. Ce mécanisme est parfois interprété comme une 'approbation tacite' (ou un 'consentement tacite'), et parfois comme un «opting-out» (ou 'contracting out', ou encore 'ratification négative'). Il existe une différence conceptuelle entre les deux : s'agissant de l'*approbation tacite*, les États sont liés à un moment donné en démontrant tacitement leur assentiment juridique, probablement en combinaison avec l'application provisoire (comme à l'UPU); dans le cas d'un «*opting-out*», les États sont liés dès l'adoption d'un acte, à moins qu'ils ne se libèrent de ces obligations en formulant des objections dans un délai déterminé. Ceci dit, dans la pratique, lesdits mécanismes fonctionnent de manière identique. Comme mentionné plus haut, étant donné les présentes requêtes en matière de flexibilité dans les régimes juridiques et d'efficacité dans la gestion des processus par les

organisations internationales et les organes institués par un traité, l'approbation tacite et la clause de « l'opting-out » sont largement utilisées dans la pratique internationale. Notons par ailleurs à cet égard que “ séparer les dispositions de base d'un traité des règlements ou normes de nature technique, scientifique ou administrative, est devenu monnaie courante.”⁶³

‘L'approbation’ par les États fait effectivement appel aux ordres juridiques internes des Etats membres. Cependant, étant donné que l'approbation internationale et l'acte juridique international de sa ‘notification’ est moins laborieux sur le plan procédural (et, sous l'angle du droit international, sans forme particulière prescrite), l'approbation nationale est, elle aussi, généralement organisée selon une procédure (plus) simple.

Quant à l'application à titre provisoire, l'article 25 de la CVT prévoit qu'elle est possible "(a) Si le traité lui-même en dispose ainsi ; ou (b) Si les États ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière." Avec les réserves qui s'imposent en matière d'équivalence entre la conduite de l'organisation et celle des États membres, il apparaît que dans le cas de l'UPU par exemple, la pratique de longue date de l'application à titre provisoire sous les auspices de l'Organisation peut être assimilée à un accord supplémentaire des ‘États parties à la négociation’.

5. RECOMMANDATIONS QUANT À DES AMENDEMENTS ÉVENTUELS DE LA PROCÉDURE DE RÉVISION DE LA COTIF, PROPOSITIONS DE TEXTES INCLUSES

L'ajustement et la simplification de la procédure de révision de la COTIF peuvent revêtir des formes différentes. Les propositions suivantes ne font pas appel à la législation internationale ‘pure’ ; elles constituent plutôt des options, conformes à la pratique internationale en vigueur. Elles permettraient d'accroître tant la rapidité que la prévisibilité de la procédure de révision, tout en préservant (de façon rationnelle) le consentement des Etats membres par rapport à un amendement spécifique.

1. ***Appendices relevant de la compétence de la Commission de révision*** Pour des raisons de rapidité, de prévisibilité et de clarté systémique, la solution privilégiée consisterait à ce que les Appendices relèvent, dans leur totalité, de la compétence de la Commission de révision, excepté les cas où des Appendices ou des Annexes à ceux-ci relèvent de la Commission des experts du RID et de la Commission des experts techniques, auquel cas rien ne changerait. Toute modification à l'ensemble des Appendices serait alors soumise au système de

⁶³ D. König, ‘Tacit Consent/Opting Out Procedure’, Max Planck EPIL, paragraphe 4.

révision simplifiée d'opting-out consacré à l'article 35, § 2 et § 3, de la COTIF. Une approche différente vis-à-vis de règles de 'droit privé' serait nécessaire (comparable au remaniement normatif accompli par l'UPU au début des années 2000. Notons par ailleurs que, dans ce système, les dispositions concernant la responsabilité civile ne constituent pas un obstacle à la procédure simplifiée). Ainsi, les règles de droit privé (y compris des questions de responsabilité contractuelle) et les règles à caractère technique seraient écartées des dispositions du traité de base. Il convient de rappeler qu'en termes de droit public international, toutes les dispositions figurant dans les Appendices jouissent du même caractère et du même statut. Aussi le droit international général ne ferait-il pas obstacle à l'application d'une procédure unique à l'ensemble des Appendices.

Proposition de texte

Article 33 § 4

Sous réserve de décisions de l'Assemblée générale prises selon le § 3, première phrase, la Commission de révision décide des propositions tendant à modifier les

- a) articles 9 et 27, §§ 2 à 5;
- b) Règles uniformes CIV;
- c) Règles uniformes CIM;
- d) Règles uniformes CUV;
- e) Règles uniformes CUI;
- f) Règles uniformes APTU;
- g) Règles uniformes ATMF.

7. Lorsque des propositions de modification sont soumises à la Commission de révision conformément aux lettres a) à g), un tiers des États représentés dans la Commission peut exiger que ces propositions soient soumises à l'Assemblée Générale pour décision.

2. **Rôle additionnel de l'Assemblée générale** Au regard du paragraphe 1, si toutes les dispositions des Appendices (ou plus qu'aujourd'hui) étaient soumises à l'approche simplifiée, nous pourrions envisager d'étoffer le rôle de l'Assemblée générale, notamment concernant la procédure de révision des Appendices CIV, CIM, CUV et CUI. Suite à la décision de la Commission de révision, l'Assemblée générale en tant que telle pourrait être tenue d'*approuver* (sans avoir le droit de proposer des modifications) la modification adoptée par la Commission de

révision; les États membres ne seraient, quant à eux, pas tenus de donner leur approbation à titre individuel. Cette procédure constituerait, pour les États membres, un contrôle supplémentaire de l'organe plénier, sans pour autant compromettre le privilège du consentement éclairé. L'Organisation peut ainsi maintenir le contrôle nécessaire sur le calendrier de l'entrée en vigueur des modifications. Sur un plan pratique, le délai qui s'écoule entre le moment où intervient une décision de la Commission de révision et son examen par l'Assemblée générale (vu comment sont planifiées les réunions des différents organes de l'OTIF), permettrait aux États membres d'examiner leurs options et choix aux fins de l'intégration de ces modifications dans leur propre système juridique.

Proposition de texte

Article 33 § 4

Sous réserve de décisions de l'Assemblée générale prises selon le § 3, première phrase, la Commission de révision décide des propositions tendant à modifier les

- a) articles 9 et 27, §§ 2 à 5;
- b) Règles uniformes CIV;
- c) Règles uniformes CIM;
- d) Règles uniformes CUV;
- e) Règles uniformes CUI;
- f) Règles uniformes APTU;
- g) Règles uniformes ATMF.

8. Lorsque la Commission de révision décide d'une modification conformément aux lettres a) à g), cette décision est soumise pour approbation à l'Assemblée générale; l'Assemblée générale ne peut, en aucun cas, la modifier.

Article 35 § 3

Les modifications des Appendices à la Convention, décidées par la Commission de révision et approuvées par l'Assemblée générale, entrent en vigueur pour tous les États membres, le premier jour du douzième mois suivant celui au cours duquel le Secrétaire général les a notifiées aux États membres. Les modifications décidées par la Commission d'experts du RID ou par la Commission d'experts techniques entrent en

vigueur pour tous les États membres le premier jour du sixième mois suivant celui au cours duquel le Secrétaire général les a notifiées aux États membres.

3. **Fixation d'un délai déterminé pour l'entrée en vigueur des amendements** Si, contrairement à la solution privilégiée, certaines dispositions des Appendices continuaient à relever de la compétence de l'Assemblée générale, un délai déterminé (de 2 ou 3 ans, en fonction du, ou des cycles, de l'Organisation) pourrait être prescrit pour l'entrée en vigueur des modifications des dispositions en question. Cela reviendrait à un mécanisme de « opting-out » (voir 4.c ci-dessus). Les États membres ne seraient donc pas tenus de donner leur approbation explicite a posteriori ; ils auraient néanmoins le droit de formuler une déclaration de non application avant l'entrée en vigueur des amendements. Et ce, sans préjudice du droit de chaque État membre de déclarer, *à tout moment*, qu'il n'appliquera pas un Appendice dans son intégralité (art. 42, § 1).

Proposition de texte

Article 34 § 3

Les modifications des Appendices à la Convention, décidées par l'Assemblée générale, entrent en vigueur [vingt-quatre/trente-six] mois après notification des modifications aux États membres par le Secrétaire général, pour tous les États membres à l'exception de ceux qui, avant leur entrée en vigueur, ont fait une déclaration aux termes de laquelle ils n'approuvent pas lesdites modifications et de ceux qui ont fait une déclaration conformément à l'article 42 § 1, première phrase.

4. **L'application à titre provisoire** Dans l'option privilégiée (option n°1), la nature des dispositions qui continuent à relever de la compétence de l'Assemblée générale est tellement fondamentale qu'imposer un délai déterminé pour leur entrée en vigueur serait probablement inapproprié. Toutefois, s'agissant de l'adoption de ce type de dispositions, l'application à titre provisoire sur décision de l'AG (et notifiée ensuite par voie de circulaire), peut s'avérer utile pour simplifier l'entrée en vigueur des modifications.

Il y a là, soit dit en passant, un risque de faire naître une incertitude juridique. Comment, et quand, modifier la Convention tout en maintenant un régime cohérent si une partie des États membres l'appliquent à titre provisoire, et partant, ne se considèrent pas liés sur le plan juridique ? (Une des raisons du succès de la pratique de l'application provisoire à l'UPU est que, lors de chaque Congrès (organisé tous les 4 ans), la totalité des actes de

l'Union, à l'exception de sa Constitution, est abrogée et nouvellement adoptée. L'UPU évite ainsi l'existence prolongée d'un 'flou' juridique. L'OTIF dispose, quant à elle, d'un corpus d'instruments juridiques permanents, et il est peu probable que l'Organisation souhaite modifier cet état).

Proposition de texte

Article 34 § 8 (nouveau libellé)

L'Assemblée générale peut décider de l'application à titre provisoire des modifications à la Convention.

5. **Entrée en vigueur des modifications sur base de l'application à titre provisoire couplée à un délai déterminé** S'agissant de la 3^e option, l'entrée en vigueur de ces modifications pourrait être utilement conjuguée à la pratique de l'application à titre provisoire.

Proposition de texte

Article 34 § 3

Les modifications des Appendices à la Convention, décidées par l'Assemblée Générale, entrent en vigueur pour tous les États membres [vingt-quatre/trente-six] mois après la notification des modifications aux États membres par le Secrétaire général, à l'exception de ceux qui, avant leur entrée en vigueur, ont fait une déclaration aux termes de laquelle ils n'approuvent pas lesdites modifications et de ceux qui ont fait une déclaration conformément à l'article 42 § 1, première phrase.

Article 34 § 8 (nouveau libellé)

L'Assemblée générale peut décider de l'application à titre provisoire de modifications à la Convention.

6. **Obligation de rendre compte** Dans les cas où la procédure d' 'approbation' explicite par les États membres est maintenue, un 'mécanisme non contraignant' d'obligation de rendre compte, tel qu'il existe par exemple à l'OIT, peut être mis en place en vue d'accélérer le processus.

Proposition de texte

Article 34 § 9 (nouveau libellé)

Les États membres s'efforcent d'engager les procédures d'approbation nationales mentionnées aux §§ 2 et 3 dans les 6 mois suivant la notification des modifications aux États membres par le Secrétaire général. Les États membres n'ayant pas notifié leur approbation au Secrétaire général présentent un rapport annuel au Secrétaire général sur les mesures qu'ils ont prises en vue de faire approuver les modifications adoptées par l'Assemblée générale. Le Secrétaire général informe les États membres des procédures nationales en cours.

7. **Nouveaux Appendices** L'élaboration de nouveaux Appendices devrait logiquement suivre le même calendrier qu'une modification des Appendices existants (voir point 1 ci-dessus). En supposant que ces nouveaux Appendices contiennent des règles de nature technique, ou de droit privé, leur élaboration doit être soumise à la même procédure d'approbation simplifiée que l'adoption d'amendements à des Appendices existants. Celle-ci inclut le droit d'exercer l'option « opt-out », à savoir, de formuler une objection dans un délai de quatre mois à partir du jour de la notification aux États membres par le Secrétaire général.

Proposition de texte

Article 33 § 4

Sous réserve des décisions de l'Assemblée générale prises selon le § 3, première phrase, la Commission de révision décide des propositions tendant à modifier ou à élaborer les :

[.....]

- h) Nouveaux Appendices contenant des dispositions de nature technique ou de droit privé ;

9. Lorsque des propositions de modification des Appendices, ou d'élaboration de nouveaux Appendices, sont soumises à la Commission de révision conformément aux lettres a) à h), un tiers des États représentés dans la Commission peut exiger que ces propositions soient soumises à l'Assemblée générale pour décision.

Article 35 § 3

Les nouveaux Appendices, adoptés conformément à l'article 33 § 4, lettre h), et les modifications des Appendices à la Convention, décidées par la Commission de révision conformément à l'article 33 § 4, lettres a) à g), entrent en vigueur pour tous les États membres le premier jour du

douzième mois suivant le mois au cours duquel le Secrétaire général les a notifiées aux États membres. Les modifications décidées par la Commission d'experts du RID, ou par la Commission d'experts techniques, entrent en vigueur pour tous les États membres le premier jour du sixième mois suivant celui au cours duquel le Secrétaire général les a notifiées aux États membres.

8. **Modification de la Convention de base** La procédure de révision des Appendices peut également être utile aux fins de la révision de la Convention de base, dans la mesure où celle-ci comprend plusieurs dispositions auxquelles la procédure simplifiée peut s'appliquer. Citons, à titre d'exemple, les modifications des dispositions administratives n'ayant pas d'impact sur les obligations actuelles des États membres. La procédure simplifiée relèverait en l'espèce de la Commission de révision (art. 33, § 4, lettre a) ou, le cas échéant, de l'Assemblée générale (nouvel article 34, § 2 bis).

Proposition de texte

Article 33 § 4, lettre a

a) Articles 9 et 27 §§ 2 à 5; **et...**

ou

Article 34 § 2bis

L'Assemblée générale peut décider que des modifications à la Convention proprement dite, sans nouvelles obligations pour les États membres, entrent en vigueur pour tous les États membres le premier jour du douzième mois suivant celui au cours duquel le Secrétaire général les a notifiées aux États membres, à l'exception de ceux qui, avant leur entrée en vigueur, ont fait une déclaration aux termes de laquelle ils n'approuvent pas lesdites modifications.

6. BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Possibilités d'adaptation de l'article 34 de la COTIF en vue d'appliquer les amendements adoptés par l'Assemblée Générale dans un délai déterminé (Département juridique de l'OTIF, 2016)

C. Alexandrowicz, *The Law-Making Functions of the Specialised Agencies of the United Nations* (1973)

A. Aust, *Modern treaty Law and Practice*, Cambridge University Press 2013

C.M. Brölmann, *The Institutional veil in Public International Law: International Organisations and the Law of Treaties*, Hart Oxford, 2007

C.M. Brölmann, 'Specialized Rules of Treaty Interpretation: International Organizations' in D.B. Hollis (ed), *The Oxford guide to treaties*, Oxford University Press, 2012, 507-524

O. Corten & P. Klein (eds), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*, Oxford University Press, 2011

O. Dörr & K. Schmalenbach (eds), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, Springer Press, 2012

M. Fitzmaurice, 'Modifications to the Principles of Consent in Relation to Certain Treaty Obligations', *ARIEL* 1997, 275-317

D.B. Hollis (ed.), *The Oxford Guide To Treaties*, Oxford University Press, 2012

J. Klabbers, *An Introduction to International Organisations Law* (3^e éd.), Cambridge University Press 2015

D. König, 'Tacit Consent/Opting Out Procedure', *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, OUP, 2013

E. Klein, 'United Nations, Specialized Agencies', dans *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, OUP, 2006.

J. Polakiewicz, *Treaty-Making In The Council Of Europe*, Publications du Conseil de l'Europe 1999

P. Reuter, *Introduction au droit des traités*, Presses universitaires de France, 1995

H.G. Schermers et N.M. Blokker, *International Institutional Law: Unity Within Diversity* (5th ed), Martinus Nijhoff Publishers, 2011