

N° 4904¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant approbation

- de la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE, faite à Stockholm, le 15 décembre 1992
- du Protocole financier établi conformément à l'article 13 de la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE, adopté à Prague, le 28 avril 1993

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES
ET EUROPEENNES ET DE LA DEFENSE**

(24.2.2003)

La Commission se compose de: M. Paul HELMINGER, Président; M. Ben FAYOT, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Emile CALMES, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Jacques-Yves HENCKES, Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER et Claude WISELER, Membres.

*

TABLE DES MATIERES

- I. Antécédents
- II. Historique
- III. Pourquoi une instance juridictionnelle supplémentaire en Europe?
- IV. Considérations générales
- V. Examen de l'avis du Conseil d'Etat
Texte proposé par la Commission

*

I. ANTECEDENTS

En date du 18 janvier 2002, Madame le Ministre des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Ledit projet de loi était accompagné:

- d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles
- de la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE, faite à Stockholm, le 15 décembre 1992
- du Protocole financier établi conformément à l'article 13 de la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE, adopté à Prague, le 28 avril 1993
- de l'avis du Conseil d'Etat du 21 décembre 2001

Lors de la réunion du 26 septembre 2002, la Commission des Affaires Etrangères et Européennes et de la Défense a désigné Monsieur Ben Fayot comme Rapporteur. En date du 24 février 2003 elle a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

Le présent rapport a été adopté par la Commission lors de sa réunion du 24 février 2003.

II. HISTORIQUE

Depuis l'origine, le règlement des différends a été au coeur des préoccupations de la CSCE (Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe), devenue OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe) en 1995. L'Acte final de la Conférence de Helsinki en 1975, qui codifie les dix principes de la CSCE, retient ainsi la nécessité pour les Etats de régler entre eux leurs litiges „par des moyens pacifiques de manière à ne pas mettre en danger la paix et la sécurité internationale et la justice“.

Les changements intervenus depuis 1989 en Europe ont fait apparaître aux chefs d'Etat et de gouvernement de la CSCE la nécessité de créer une instance susceptible de prévenir par la conciliation et de résoudre sur la base des principes internationaux les différends de tous ordres qui peuvent s'élever entre Etats, notamment en Europe centrale et orientale. Le processus de la CSCE a paru à cet égard comme un cadre particulièrement adapté, surtout au moment où celui-ci connaît une certaine institutionnalisation avec la création de l'OSCE.

Un projet de Convention relative à l'arbitrage et à la conciliation au sein de la CSCE a été déposé par la France et l'Allemagne qui fut retenu par le Conseil des ministres des Affaires étrangères à Prague en janvier 1992. Il a été inscrit à l'ordre du jour de la Conférence de Helsinki en juillet 1992. A ce stade dix-neuf Etats s'étaient déclarés favorables au projet franco-allemand. Parmi eux on comptait presque tous les Etats d'Europe centrale et orientale, y compris la Russie, qui étaient au premier chef intéressés par la création d'une Cour. Aucune preuve de sa nécessité ne pouvait être plus convaincante que cette réaction des Etats les plus directement concernés par une telle instance.

Adoptée par le Conseil de la CSCE de Stockholm, la Convention a été ouverte à la signature le 15 décembre 1992 et a été signée dès le premier jour par vingt-neuf Etats dont le Luxembourg. 33 Etats en tout ont signé la Convention. A la date de novembre 2001, 32 Etats l'avaient ratifiée. Elle est entrée en vigueur le 5 décembre 1994.

*

III. POURQUOI UNE INSTANCE JURIDICTIONNELLE SUPPLEMENTAIRE EN EUROPE?

A côté des instances juridictionnelles existantes en Europe, la Convention, dont l'approbation fait l'objet du présent projet de loi, crée une instance juridictionnelle supplémentaire. Si la nécessité en Europe d'un mécanisme de prévention et de solution des conflits apparaît évidente, il y a cependant lieu de se poser la question suivante: n'existe-t-il pas déjà des instances permettant d'y pourvoir?

A les analyser de près, aucune n'est apte à assurer la fonction particulière de prévention et de solution des conflits en Europe de façon satisfaisante:

La Cour de Justice de Luxembourg voit sa compétence limitée aux Etats membres des Communautés européennes.

La compétence de la Commission et de la Cour de Strasbourg s'étend aux pays membres du Conseil de l'Europe, mais tous les pays d'Europe centrale et orientale n'y participent pas encore, et n'ont pas ratifié la Convention européenne des droits de l'homme. La fonction primordiale de la Cour de Strasbourg est d'ailleurs surtout d'assurer le respect des droits fondamentaux des personnes à l'encontre des Etats membres. De surcroît, sa compétence matérielle ne recouvre pas les problèmes de pollution, d'accès aux ressources énergétiques ou les différends d'ordre économique entre Etats.

La Cour internationale de Justice de La Haye a vocation à trancher les différends décrits ci-avant, dans la mesure où les Etats ont accepté sa compétence, mais la complexité de sa démarche procédurale ne lui permet pas de résoudre, de façon rapide et selon des procédures très souples, en recourant prioritairement à la concertation, les multiples différends d'inégale importance qui peuvent s'élever entre les Etats dans toute l'Europe, notamment centrale et orientale. Qui plus est, la Cour internationale de Justice, qui relève de l'O.N.U. a, par définition, une vocation mondiale.

Outre les juridictions internationales évoquées, il existe bien en Europe des instances ou des mécanismes de conciliation et d'arbitrage, mais ils n'ont jamais fonctionné. Ainsi en est-il de la Cour permanente d'arbitrage, créée en 1907, qui est établie à La Haye. Elle offre aux Etats le cadre de procédures arbitrales „à la carte“. Or, ce forum est resté quasiment désert. La tentative faite en 1963 pour accroître

sa compétence n'a entraîné aucune saisine. C'est que cette instance ne s'intègre dans le cadre d'aucune organisation internationale dont elle serait le mécanisme régulateur. Par ailleurs, le défaut de toute obligation pour un Etat de comparaître, même à seule fin de tentative de conciliation, devant la Cour permanente d'arbitrage, lui interdit de prospérer. Ce même défaut affectait la Convention de 1957 du Conseil de l'Europe sur la conciliation et l'arbitrage. Débouchant en plus sur la compétence de la Cour internationale de Justice, elle apparaissait comme un mécanisme subsidiaire de celle-ci et ne pouvait dès lors dépasser son champ d'effectivité. Elle est dès lors demeurée inappliquée et tombée en désuétude. (European Journal of International Law, 1993, vol. 4, No 1 ; „L'Europe du droit“, par Robert Badinter)

*

IV. CONSIDERATIONS GENERALES

La Cour de conciliation et d'arbitrage prévue par la Convention constitue une structure institutionnelle flexible, mais stable. Sa compétence et ses modalités d'intervention sont définies en termes novateurs. On s'est inspiré davantage de l'arbitrage commercial que du droit international public.

Les auteurs de la Convention ont eu le souci d'éviter la constitution d'une nouvelle juridiction aux structures relativement rigides et onéreuses. Il ne s'agit pas d'un organe de l'OSCE, mais d'une institution à part, financée par les Etats ayant ratifié la Convention. Ainsi encore la Cour repose-t-elle sur l'établissement d'une liste de personnalités de très haut niveau désignées par chaque Etat partie, parmi lesquelles seront choisis les membres des commissions de conciliation et des tribunaux arbitraux chargés de proposer un règlement aux conflits qui leur seront soumis. La permanence et la continuité de la Cour résultent principalement de l'existence et de l'activité de son Bureau, composé de cinq membres. Le président est Monsieur Badinter, ancien Ministre de la Justice français et ancien président du Conseil Constitutionnel. Trois anciens Ministres des Affaires Etrangères (dont M. Genscher) et deux anciens juges à la Cour de Strasbourg figurent parmi ses membres.

La Convention à ratifier se compose d'un préambule et de 39 articles répartis en 5 chapitres.

Le chapitre I contient des dispositions générales.

Le chapitre II traite de la compétence. Il préserve la compétence des institutions de conciliation ou des institutions juridictionnelles existantes. Il n'est pas porté atteinte à la compétence de la Cour internationale de Justice (La Haye), de la Cour européenne des droits de l'homme (Strasbourg), de la Cour de Justice des Communautés européennes (Luxembourg) ni de la Cour permanente d'arbitrage (La Haye). Il est ainsi prévu qu'une commission ou un tribunal se déclareront incompétents si préalablement à leur saisine un autre organe juridictionnel a déjà été saisi, ou si les parties ont accepté d'avance qu'un autre organe juridictionnel soit compétent pour trancher le différend. Une commission de conciliation ne pourra pas intervenir si un autre organe de conciliation a été saisi préalablement.

Le chapitre III est consacré à la conciliation, aspect le plus original de la Convention. La procédure de conciliation prévue par la Convention présente un caractère obligatoire. Une commission de conciliation peut être constituée à la requête d'un Etat partie à la Convention si toutes les parties au différend sont parties à la Convention. La Convention n'exclut aucune catégorie de litiges. La procédure de conciliation est confidentielle et contradictoire. Elle vise à aider les parties à trouver un règlement au différend conformément au droit international et aux engagements auxquels elles ont souscrit dans le cadre de l'OSCE.

Le chapitre IV porte sur l'arbitrage, qui reprend les dispositions classiques en vigueur un peu partout. Un tribunal arbitral peut être constitué à la requête d'un Etat partie à la Convention si toutes les parties au différend ont fait une déclaration reconnaissant comme obligatoire sans accord spécial la compétence d'un tribunal arbitral sous réserve de réciprocité. La procédure d'arbitrage est contradictoire et conforme au principe du procès équitable; elle vise à trancher le différend conformément au droit international. Si les parties en sont d'accord, le tribunal peut statuer *ex aequo et bono*. La sentence est motivée et sans appel; elle peut cependant faire l'objet d'un recours en interprétation et, dans certaines hypothèses bien déterminées, d'un recours en révision.

Relevons encore que huit années après sa création, la Cour n'a pas encore eu à connaître de cas pratiques. Certains ont pu mettre en cause la raison d'être de la Cour. Ainsi déjà en 1998, lors de la VIème session de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE à Varsovie, M. Alcee Hastings, un membre américain de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, avait-il proposé dans un rapport à l'Assemblée d'envisager la suppression de la Cour, proposition qu'il a cependant par la suite retirée.

A ce titre, il faut constater que tous les nouveaux tribunaux internationaux ont mis beaucoup de temps avant de connaître leurs premières affaires. Ainsi, p.ex. la Cour européenne des droits de l'homme a dû attendre onze années pour se voir attribuer une première affaire. En ratifiant la Convention créant la Cour de l'OSCE, le Luxembourg entend lui apporter son ferme soutien et marquer son attachement au principe du règlement pacifique des conflits.

*

V. EXAMEN DE L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 21 décembre 2001, le Conseil d'Etat fait remarquer que les auteurs du projet de loi ne se prononcent pas si le Luxembourg entend souscrire inconditionnellement à la clause facultative d'arbitrage obligatoire de l'article 26, paragraphe 2 de la Convention, ou s'il est prévu d'exclure de la compétence du tribunal arbitral les différends soulevant des questions concernant l'intégrité territoriale, la défense nationale, un titre de souveraineté sur le territoire national ou des revendications concurrentes en ce qui concerne la juridiction sur d'autres zones. A supposer que le Luxembourg souscrive sans autre restriction à cette clause, des litiges mettant en cause des intérêts vitaux de l'Etat peuvent être soumis à l'arbitrage.

Dès lors, la Haute Corporation se pose la question si, par application de l'article 37, alinéa 2 et de l'article 49bis de la Constitution, le projet de loi portant approbation de la Convention de Stockholm doit être voté dans les conditions de quorum et de majorité de l'article 114 de la Constitution. A cette question elle répond par la négative en s'appuyant sur son avis du 15 mai 1959 dans lequel elle avait déjà eu l'occasion de se prononcer sur la problématique s'agissant alors du projet de loi portant approbation de la Convention européenne sur le règlement pacifique des différends, signée à Strasbourg le 29 avril 1957.

Etant donné que l'intervention d'une juridiction internationale, qui a seulement pour but de régler des rapports internationaux, le Conseil d'Etat estime en l'occurrence que l'approbation de la Convention de Stockholm n'opère pas une dévolution d'attributions au sens de l'article 49bis.

En ce qui concerne le Protocole financier établi conformément à l'article 13 de la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE, le Conseil d'Etat retient que les contributions au budget de la Cour s'opèrent suivant le barème, avec les principes de répartition retenus, applicable au sein de la CSCE, adapté en fonction de la différence numérique entre les Etats participant à la CSCE et les Etats parties à la Convention.

Enfin, à ce sujet, la Haute Corporation critique le fait que les auteurs du projet de loi ont omis de chiffrer la participation financière du Luxembourg.

A part les observations qui précèdent, le Conseil d'Etat marque son accord au projet de loi et en recommande l'adoption à la Chambre des Députés, le texte même du projet de loi, qui ne contient qu'un article unique, ne donnant pas lieu à observations.

Enfin, l'article unique du projet de loi ne soulève aucune observation de la part de la Commission.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires Etrangères et Européennes et de la Défense recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique tel que reproduit ci-dessous:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation

- **de la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE, faite à Stockholm, le 15 décembre 1992**
- **du Protocole financier établi conformément à l'article 13 de la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE, adopté à Prague, le 28 avril 1993**

Article unique.– Sont approuvés

- la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE, faite à Stockholm, le 15 décembre 1992
- le Protocole financier établi conformément à l'article 13 de la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE, adopté à Prague, le 28 avril 1993.

Luxembourg, le 24 février 2003

Le Rapporteur,
Ben FAYOT

Le Président,
Paul HELMINGER

