

Conférence des Nations Unies sur le droit des traités

Vienne, Autriche
Deuxième session
9 avril – 22 mai 1969

Document:-
A/CONF.39/C.1/SR.89

89e séance de la Commission plénière

Extrait des Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Deuxième session (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)

64. Le Brésil n'a en principe aucune objection à formuler contre la définition des traités multilatéraux généraux, mais il ne voit pas pourquoi cette définition devrait être introduite dans la présente convention. L'article 2 n'est pas un ensemble de définitions, mais un article relatif aux expressions employées dans la convention : son but est d'éviter une répétition incommode des mêmes expressions. Puisque le projet ne fait nulle part mention des traités multilatéraux généraux, il n'est pas nécessaire de définir cette expression à l'article 2.

65. M. YASSEEN (Irak) dit que, pour les raisons qui ont été exposés à maintes reprises par les représentants de l'Irak et réitérées par plusieurs représentants au cours du débat, la délégation irakienne votera pour le principe de l'universalité.

La séance est levée à 17 h 15.

QUATRE-VINGT-NEUVIÈME SÉANCE

Mardi 15 avril 1969, à 10 h 55

Président : M. ELIAS (Nigéria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (suite)

NOUVEL ARTICLE 5 bis PROPOSÉ (Droit d'être partie aux traités) (suite)¹

1. M. de CASTRO (Espagne) dit que l'article 5 bis qui a été proposé par onze Etats (A/CONF.39/C.1/L.74 et Add.1 et 2) soulève un problème de la plus grande importance, que ne méconnaissent même pas ceux qui sont opposés au principe de l'universalité. La question du droit des Etats à participer aux traités multilatéraux généraux n'est pas nouvelle. Dès 1962, la Commission du droit international a essayé de rédiger un texte provisoire, mais elle a ensuite abandonné cette idée, peut-être par crainte de retarder la présentation du texte de la convention. L'article 5 bis est donc destiné à combler une lacune. Malheureusement, la Commission plénière se heurte aux mêmes difficultés que la Commission du droit international, et il est particulièrement difficile à une assemblée aussi nombreuse de trouver une solution.

2. Sur le plan de la doctrine, la grande difficulté est la contradiction apparente qui existe entre deux principes également respectables si on les envisage séparément, mais qui aboutissent à des résultats opposés, à savoir celui de la liberté du consentement et celui de l'universalité. Selon le principe de la liberté du consentement, chaque Etat a le droit de choisir les Etats avec lesquels il veut traiter. Le principe de l'égalité de droits des peuples, défini par

l'Article premier, paragraphe 2, de la Charte, et celui de l'égalité souveraine des Etats, défini par l'Article 2, paragraphe 1, aboutissent à une conclusion opposée. Le droit moderne interne et international marque une nette préférence pour le principe démocratique de l'égalité. En droit international, il est essentiel de tenir compte de la coopération de tous les Etats, quel que soit leur régime, étant donné notamment l'importance croissante du rôle normatif joué par les traités multilatéraux généraux. Dans le plus récent de ses arrêts, la Cour internationale de Justice a admis d'une manière générale que certaines règles qualifiées d'embryonnaires étaient désormais définies et consolidées dans ces traités, parce que le droit en cours de formation se cristallise par l'adoption de conventions. Comment peut-on interdire à un Etat de participer à ce genre d'accord sans porter atteinte au principe de l'égalité? De même, il est contraire à ce principe de conclure des traités régionaux restreints dans lesquels le principe de la coopération sociale et économique défini par les Articles 1, paragraphe 3, et 55 de la Charte n'est pas respecté. Le principe de l'universalité devrait être reconnu comme un principe de base du développement progressif du droit international, tant sur le plan général qu'à l'échelle régionale.

3. L'application de ce principe se heurte cependant à de sérieux obstacles. Il s'agit de trouver un texte qui puisse non seulement rallier un large assentiment, mais aussi être appliqué de façon sûre et efficace.

4. Les difficultés sont nombreuses et elles ont déjà été signalées. Que faut-il entendre par traité multilatéral général? Il faut s'attacher au sens objectif, au caractère général du contenu, à l'objet et au but du traité. Il faut également tenir compte de l'élément quantitatif. En outre, les traités régionaux, s'ils s'appliquent à toute une région, méritent d'être qualifiés de traités multilatéraux généraux.

5. Le rapport entre le principe de l'universalité et la reconnaissance des Etats pose un autre problème. Il s'agit en fait de deux problèmes différents. Cependant, l'on ne doit pas négliger les difficultés que peut susciter, du point de vue de la coexistence au sein d'une organisation créée par voie de traité multilatéral général et qui impose à ses membres d'étroites relations mutuelles, le fait que certains Etats n'en reconnaissent pas d'autres, en invoquant des raisons qui touchent à leurs intérêts légitimes. La Commission du droit international, qui a débattu des caractères que devrait présenter le principe de l'universalité, a abandonné l'idée selon laquelle ce principe serait une règle de *jus cogens*, car cela impliquerait l'impossibilité d'établir des règles sur la participation restreinte, l'adhésion limitée, ou l'exclusion des membres dans le cas des organisations établies par des traités multilatéraux généraux.

6. Il y a lieu de rechercher si l'on ne peut pas venir à bout de ces difficultés dans le cadre de l'article 62 bis, en établissant un organisme auquel on aurait la faculté de recourir pour qu'il leur trouve une solution.

7. La Commission du droit international a estimé que le problème n'avait pas été suffisamment étudié pour per-

¹ Pour le texte, voir la 88e séance, note 1.

mettre d'insérer, sur ce point, un texte dans le projet. C'est à la Conférence qu'il incombe de faire un pas en avant, et cela dès maintenant. Malheureusement, l'article 5 *bis* dont la Commission plénière est saisie n'est pas entièrement satisfaisant. Il faudrait néanmoins que la Conférence reconnaisse explicitement et de façon très claire le principe de l'universalité. Il serait utile de rappeler ici ce qui s'est passé à la précédente session à propos des traités conclus entre les Etats et les organisations internationales, ou entre deux ou plusieurs organisations internationales : on pourrait demander à l'Organisation des Nations Unies de faire étudier la question par la Commission du droit international. Pour obtenir la reconnaissance solennelle du principe de l'universalité, on pourrait envisager aussi que la Conférence fasse une déclaration semblable à celle qui, sur la proposition des Pays-Bas, a été approuvée par la Commission plénière au sujet de l'article 49, lors de la première session.

8. M. GALINDO-POHL (El Salvador) dit que les traités produisent des effets juridiques entre les parties et que, en droit international, ils sont une source d'obligations. Ils se fondent sur le principe du consentement mutuel. Au cours des débats sur l'article 2, le représentant de l'Equateur a souligné l'importance du libre consentement des parties. La conclusion d'un traité suppose qu'il y ait accord entre les parties qui ont participé aux négociations. En ce qui concerne la situation particulière des Etats tiers, l'article 30 dispose qu'un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans le consentement de ce dernier. Pour les mêmes raisons, les Etats tiers ne sauraient donc, par leur adhésion, imposer des obligations aux Etats qui ont conclu le traité. Les articles 12, 31 et 32 du projet se fondent sur la même doctrine de la libre expression du consentement. La définition du mot "traité", qui figure à l'article 2, précise qu'il s'agit d'un accord conclu entre des Etats et nécessitant le consentement de ceux-ci.

9. Ainsi, le système établi par le projet repose-t-il sur le principe du consentement des parties. Déclarer que tous les Etats ont la faculté de participer aux traités multilatéraux généraux conformément au principe de l'égalité souveraine des Etats, ce serait porter atteinte au principe de la liberté du consentement. Désormais, tout Etat pourrait adhérer à un accord sans le consentement des parties signataires, et ces dernières se verraient dans l'impossibilité d'empêcher ledit Etat de participer au traité; elles devraient donc accepter des obligations malgré elles. On pourrait même stipuler la solution inverse et imposer un traité multilatéral général dûment ratifié à des Etats tiers qui avaient initialement refusé d'y adhérer.

10. L'article 5 *bis* prévoit une exception au principe du consentement au nom du principe de l'universalité. La coexistence de ces deux principes conduit à déterminer s'ils peuvent être conciliés. Celui de l'universalité constitue un principe politique dont la valeur est très grande pour la collectivité internationale moderne. C'est un principe régulateur, mais non pas un principe constitutif de la communauté internationale, et les Nations Unies n'ont pas réussi à l'appliquer. On peut donc l'accepter en lui donnant la portée d'une fin désirable; mais il reste à savoir si on peut

l'appliquer sans porter atteinte au principe du consentement des parties aux accords internationaux. De l'avis de la délégation d'El Salvador, une telle application est possible, sans qu'il faille sacrifier l'un des principes dans l'intérêt de l'autre, si l'on procède par voie de décisions concrètes, comme on l'a fait dans le cas de certains traités récents auxquels tous les Etats, sans exception, ont été invités à participer.

11. La communauté internationale a fait de grands progrès dans l'application du principe politique de l'universalité. Cependant, bien que ce principe gagne du terrain, il ne saurait avoir la préséance sur celui du libre consentement. Il faut espérer que le principe de l'universalité deviendra d'une application générale, mais si on l'introduisait dans la convention sur le droit des traités d'une façon abstraite, à la manière d'un chèque en blanc, cela modifierait considérablement la pratique internationale en ce qui concerne les obligations conventionnelles. On doit admettre que la communauté internationale n'est pas encore prête à accepter l'application automatique de ce principe. La diffusion de celui-ci est facilitée quand les parties l'acceptent dans des cas déterminés, ce qui ne porte pas atteinte au principe de la liberté du consentement.

12. L'application automatique du principe de l'universalité poserait un problème de définition. La Conférence devrait parvenir à donner une définition satisfaisante des traités multilatéraux généraux; mais lors de la négociation d'un traité, il incomberait aux Etats de décider si l'objet de celui-ci rentre ou non dans le champ de la définition. Les Etats participant à la négociation devraient rechercher s'ils sont en train d'élaborer un traité multilatéral restreint ou général. Par la suite, il risquerait de s'élever des différends avec des Etats qui se prétendraient en droit d'adhérer au traité. Cette manière de procéder ne diffère que peu de celle qui consiste à solliciter la participation des Etats par voie d'invitation dans chaque cas déterminé.

13. La délégation salvadorienne estime qu'il ne convient pas de soulever dans le débat la question de l'existence de certains Etats. La reconnaissance n'est pas une condition essentielle de l'existence des Etats; la participation d'un Etat à des traités multilatéraux ou à des conférences internationales n'implique pas sa reconnaissance.

14. Si l'on veut faire un pas de plus en avant, on peut utiliser la formule adoptée par la Commission du droit international en 1962, selon laquelle tout Etat peut devenir partie à un traité multilatéral général "à moins que le traité lui-même ou les règles en vigueur dans une organisation internationale n'en disposent autrement"². Cette formule respecte le principe du libre consentement. Incontestablement, l'intérêt de la communauté internationale fait apparaître indésirable l'exclusion d'un Etat quelconque lorsqu'il s'agit de domaines qui présentent une importance réelle pour le monde entier. Le principe de l'universalité doit être réaffirmé dans les relations internationales chaque

² Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 184, art. 8.

fois que les intérêts de la communauté internationale dans son ensemble se trouvent en jeu; mais le meilleur moyen de faire progresser ce principe, c'est de l'adopter dans chaque cas particulier, ce qui garantit que l'on n'impose pas d'obligations conventionnelles à un Etat contre sa volonté.

15. M. STREZOV (Bulgarie) dit que le Gouvernement bulgare a déjà eu l'occasion d'affirmer que l'omission d'un texte sur le droit pour tous les Etats d'être parties aux traités multilatéraux généraux constituait une grave lacune et qu'il regrettait l'abandon du texte de l'article 8 du projet de 1962, qui réglait ce problème d'une manière plus ou moins satisfaisante. Ces inquiétudes sont partagées par un grand nombre de gouvernements. La délégation bulgare attache une grande importance à ce que la Conférence se mette d'accord sur un texte consacrant le principe de l'universalité de la participation aux traités multilatéraux généraux. Un tel accord contribuerait au développement progressif du droit international et ouvrirait la voie à l'élimination plus rapide des nombreuses controverses auxquelles donnent lieu d'autres articles du projet. Les traités multilatéraux généraux constituent réellement une catégorie à part et le problème de la participation à ces traités mérite un traitement spécial, tenant compte du principe de l'égalité souveraine des Etats.

16. L'existence de cette catégorie de traités est confirmée par la pratique internationale, où ils jouent un rôle de plus en plus important, car ils règlent des problèmes d'intérêt général pour toute la communauté des nations et sont conçus en vue d'une application universelle. Ils constituent un facteur important de la codification et du développement du droit international. La participation de tous les Etats à ces traités répond à l'intérêt de la communauté internationale dans son ensemble. D'autre part, chaque Etat a un intérêt légitime à y être partie. Le droit des Etats de participer à ces traités est étroitement lié à certains principes fondamentaux du droit international, tels que le principe de l'égalité souveraine des Etats, leur devoir de coopérer les uns avec les autres, et le principe de l'égalité et de l'autodétermination des peuples.

17. Selon certains, le principe de l'universalité de la participation aux traités multilatéraux généraux serait inconciliable avec la liberté des Etats de choisir les partenaires avec lesquels ils désirent établir des relations conventionnelles. Certes, cette liberté ne peut être niée, mais on ne doit pas non plus ignorer le droit, non moins justifié, des autres Etats de participer à la solution des questions internationales qui touchent leurs intérêts légitimes. Exclure certains Etats serait contraire à la logique et aux intérêts de la communauté internationale. Du point de vue juridique, il serait inadmissible d'essayer d'énoncer des règles de droit international général, c'est-à-dire des règles d'application universelle, tout en empêchant certains Etats d'aider à les définir. La délégation bulgare est convaincue que le principe de l'universalité des traités multilatéraux généraux n'est pas contraire au principe, raisonnablement interprété, selon lequel les Etats sont libres de déterminer eux-mêmes dans quelle mesure ils sont disposés à nouer des relations conventionnelles avec d'autres Etats.

18. On a dit en outre que l'inclusion du principe de l'universalité des traités multilatéraux généraux dans le projet de convention serait en contradiction avec la pratique internationale actuelle, plus spécialement dans le cadre des Nations Unies. Il est vrai qu'une grande partie des traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies contiennent des restrictions qui visent à empêcher certains Etats de participer à ces instruments. Cette pratique est dictée par des considérations qui n'ont rien à voir avec le droit et la justice. Toutefois, au cours des dernières années, elle a été abandonnée dans plusieurs cas, où l'on a adopté le principe de la participation de tous les Etats. La Conférence devrait s'inspirer de ces exemples et non d'une pratique rétrograde, qui établit des discriminations entre les Etats et freine le développement du droit international.

19. L'objection selon laquelle l'adoption du principe de l'universalité créerait des difficultés pratiques non seulement en ce qui concerne la participation d'Etats qui ne sont pas reconnus par les autres parties contractantes, mais aussi pour l'accomplissement des fonctions de dépositaire, n'est pas fondée.

20. Ainsi que l'a relevé le Secrétaire général dans son memorandum de 1950 sur la représentation des Etats auprès de l'Organisation des Nations Unies³, la pratique dans le domaine des traités multilatéraux fait nettement le départ entre le problème de la participation aux traités multilatéraux généraux et le problème de la reconnaissance. La participation d'un Etat à un traité multilatéral ne préjuge en rien la reconnaissance de cet Etat par toutes les autres parties contractantes. Les Etats opposés au principe de l'universalité s'en rendent parfaitement compte, mais c'est uniquement pour des raisons politiques et afin de maintenir cette attitude discriminatoire qu'ils préfèrent s'en tenir à cette position erronée et soutenir que la participation vaut reconnaissance. En réalité, ces Etats craignent que la participation de certains Etats ne facilite leur reconnaissance.

21. L'objection selon laquelle l'adoption du principe de l'universalité pourrait susciter des difficultés pour les dépositaires n'est pas plus convaincante. Les difficultés sont plutôt le fait de la politique de discrimination appliquée par certains pays. L'adoption du principe de l'universalité permettrait d'éliminer ces difficultés, puisque tous les Etats pourraient participer aux conférences chargées d'élaborer des traités multilatéraux généraux et, par conséquent, pourraient tous devenir parties à ces traités. Les traités ouverts à l'adhésion de tous les Etats n'ont pas, jusqu'ici, suscité de difficultés pour le dépositaire.

22. Les adversaires du principe de l'universalité ont fait valoir que, si un traité est ouvert à l'adhésion de tous les Etats, certains Etats refuseront de devenir parties à ce traité en arguant qu'ils n'ont pas été libres de choisir leurs

³ Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, cinquième année, Supplément du 1er janvier au 31 mai 1950, document S/1466.

partenaires, ce qui provoquera une diminution du nombre des parties contractantes. Cette assertion est contredite par la participation massive des Etats au Traité de Moscou interdisant les essais d'armes nucléaires et aux autres traités analogues.

23. La délégation bulgare pense que le principe de l'universalité, qui est si important pour le développement progressif du droit international, pour la collaboration entre les Etats et pour l'évolution de la communauté internationale tout entière, doit être consacré dans le projet.

24. En conséquence, la délégation bulgare appuie l'amendement des onze Etats, qui permettra certainement d'éliminer toute discrimination dans le domaine de l'adhésion des Etats aux traités multilatéraux généraux.

25. M. SINCLAIR (Royaume-Uni) dit que la délégation du Royaume-Uni est opposée à l'amendement des onze puissances, qui est contraire au principe selon lequel les Etats participant à la négociation du texte d'un traité sont en droit de déterminer l'éventail de la participation à ce traité. Les Etats qui participent à la négociation ont également le droit de connaître à l'avance leurs partenaires éventuels.

26. Les traités multilatéraux varient énormément selon leur nature et leurs objectifs. Le fait que la délégation française ait accepté de retirer son amendement concernant les traités multilatéraux restreints, en raison des difficultés que pose la formulation de règles spéciales pour cette catégorie de traités, ne signifie pas que cette catégorie n'existe pas. Certains traités multilatéraux ont un caractère régional et ne concernent que les Etats membres d'une organisation régionale, telle que l'Organisation des Etats américains, l'Organisation de l'unité africaine, la Ligue arabe, le Conseil de l'Europe. D'autres traités peuvent être négociés dans le cadre d'une organisation régionale, mais être ouverts, dans certaines conditions, à l'adhésion d'Etats qui ne sont pas membres de cette organisation. D'autres traités encore peuvent être négociés dans le cadre d'une organisation internationale générale et peuvent être ouverts à l'adhésion des membres de cette organisation ou d'organisations qui en relèvent. Certains traités sont négociés lors de conférences diplomatiques réunies à l'initiative d'un ou de plusieurs gouvernements et en dehors du cadre de l'organisation internationale, comme les Accords de Genève de 1954 sur l'Indochine ou le Traité sur l'Antarctique.

27. La communauté internationale doit disposer de formules souples pour traiter de problèmes d'intérêt général. Le droit d'utiliser les principales voies navigables internationales, qui constitue certainement une question d'intérêt général pour la communauté internationale, peut bien se fonder sur des traités auxquels ne sont parties qu'un petit nombre d'Etats, mais qui sont conçus sans aucun doute dans l'intérêt des Etats tiers.

28. La disposition qui figure dans l'amendement des onze Etats sera également difficile à appliquer en pratique. Certes, on peut donner certains exemples de traités multi-

latéraux généraux, mais l'expérience a montré qu'il est pratiquement impossible d'établir une définition précise de cette catégorie de traités multilatéraux.

29. Cependant, le fond du problème réside dans le fait que les membres de la communauté internationale des Etats ont des vues divergentes sur la question de savoir quelles entités territoriales constituent des Etats.

30. De nombreux représentants qui ont pris la parole au cours du débat sont partis de l'hypothèse que toutes les entités dont le statut est en litige doivent être considérées comme des Etats si elles revendiquent la qualité d'Etat. Mais doit-on accepter toute demande de reconnaissance de la qualité d'Etat émanant d'une entité territoriale, quelle que soit sa nature et quel que soit le moyen par lequel cette entité a pu obtenir, de façon temporaire, un contrôle *de facto* suffisant sur une partie du territoire? Certainement pas. Nul n'ignore que, au-delà de la région de l'Europe centrale sur laquelle le représentant de la Pologne a attiré l'attention, il existe d'autres régimes controversés qui essayent de brusquer leur entrée dans la communauté internationale des Etats. Veut-on sérieusement donner à entendre que les régimes et les entités de cette nature ont le droit d'être parties aux traités multilatéraux généraux?

31. Un certain nombre de représentants ont parlé du caractère prétendument discriminatoire de la pratique coutumière selon laquelle l'adhésion aux traités multilatéraux généraux est ouverte aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées et aux Etats que l'Assemblée générale décide spécialement d'inviter à être parties. En réalité, la communauté internationale ne possède pas d'organe indépendant pouvant déterminer objectivement, dans un cas donné, si une entité territoriale dont le statut est en litige présente les caractères d'un Etat. En l'absence d'un tel organe, il est normal que le principal organisme politique des Nations Unies décide d'une question aussi difficile.

32. La Conférence doit se fonder sur le droit coutumier et la pratique existante. Il apparaît clairement que la pratique des Etats et la pratique des organisations internationales sont basées sur le principe selon lequel les Etats participant à la négociation possèdent une pleine liberté contractuelle et ont toute latitude pour déterminer quels Etats ou autres sujets de droit international peuvent devenir parties à un traité qu'ils envisagent de conclure. Le principe de la liberté du consentement, dont il a été question à propos de l'article 2, doit également s'appliquer au choix des autres parties au traité.

33. Le problème soulevé dans l'amendement des onze Etats ne relève pas fondamentalement du droit des traités. Il ne s'agit que d'un aspect d'une question plus large, qui découle du caractère de la communauté internationale et des modalités suivant lesquelles les entités territoriales dont le statut est en litige sont admises au sein de cette communauté. Les modalités élaborées par la communauté internationale pour résoudre cette question ne sont pas parfaites; mais, dans un monde imparfait, et en l'état actuel

des relations internationales et de l'organisation de la communauté internationale, la formule coutumière de la participation, c'est-à-dire ce qu'on appelle la formule de Vienne, donne des garanties suffisantes pour que les entités qui ne sont membres ni de l'Organisation des Nations Unies ni des institutions spécialisées, mais qui sont déjà reconnues en tant qu'Etats par la majorité de la communauté internationale, aient la possibilité d'être parties aux traités multilatéraux généraux.

34. M. SHUKRI (Syrie), présentant un nouveau projet d'article 5 *bis* (A/CONF.39/C.1/L.388 et Add.1), dit que les coauteurs de l'amendement, après avoir entendu les arguments développés au cours du débat, sont parvenus à la conclusion que la majorité des Etats étaient favorables au principe de l'universalité. Les principales objections soulevées concernaient des points de détail, tels que l'opportunité d'établir une délimitation entre les traités multilatéraux généraux et les traités multilatéraux simples, ou la possibilité de définir les traités multilatéraux généraux.

35. Dans un esprit de conciliation et en vue de faciliter la réalisation d'un accord général sur ce problème, l'Algérie, Ceylan, la Hongrie, l'Inde, la Mongolie, la Pologne, la République arabe unie, la République socialiste soviétique d'Ukraine, la République-Unie de Tanzanie, la Roumanie, la Syrie, la Yougoslavie et la Zambie ont présenté un nouveau projet d'article 5 *bis*⁴, qui remplace la proposition précédente (A/CONF.39/C.1/L.74 et Add.1 et 2).

36. On ne peut contester le droit de tous les Etats de participer à l'élaboration des traités qui créent des normes générales du droit international, car aucun Etat ne peut être lié par ces normes sans son consentement. Ce principe est clairement énoncé à l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice. On ne peut contester non plus le droit de tous les Etats de participer à l'élaboration de traités qui règlent des problèmes touchant la communauté dans son ensemble.

37. Le nouveau projet ne comprend ni définition ni énoncé de principes abstraits.

38. M. ALVAREZ TABIO (Cuba) fait observer que la Conférence discute de ce qu'on pourrait appeler le droit constitutionnel des traités, et il est donc logique que la future convention soit ouverte à l'adhésion de tous les Etats qui le souhaitent, sans aucune discrimination.

39. Toute décision concernant le droit des Etats de participer à l'établissement de relations conventionnelles internationales doit être fondée sur le principe de l'universalité. La nécessité de la coopération entre les Etats exige l'ouverture des conventions multilatérales à l'adhésion de tous les Etats; cette possibilité avait d'ailleurs été envisagée

⁴ La proposition était ainsi libellée :

"Insérer entre les articles 5 et 6 le nouvel article suivant :

"Tout Etat a le droit d'être partie à un traité multilatéral qui procède à la codification ou au développement progressif de normes du droit international général ou dont l'objet et le but intéressent la communauté des Etats dans son ensemble."

par la Commission du droit international dans le projet de 1962.

40. La reconnaissance absolue du principe de l'universalité est essentielle pour le développement progressif du droit international. La nature de certaines conventions exige l'adoption du principe de l'universalité du fait que ces conventions établissent des relations internationales qui concernent l'humanité dans son ensemble, et il n'est pas logique que, au moment où l'on définit les droits et les obligations qui en découlent, les membres de la communauté internationale n'aient pas tous le droit de participer à cette tâche conformément au principe de l'égalité souveraine consacré dans la Charte des Nations Unies.

41. Le droit international contemporain est caractérisé par sa vocation d'universalité, et l'on ne peut nier l'existence de certains Etats socialistes, qui font l'objet d'une discrimination arbitraire à la suite de pressions exercées par telles ou telles puissances, bien qu'ils remplissent toutes les conditions requises pour avoir la capacité juridique de faire partie de la communauté des Etats souverains.

42. On a fait valoir que l'amendement des onze Etats (A/CONF.39/C.1/L.74 et Add.1 et 2) ne contient pas de définition du traité multilatéral général; mais il y a d'autres amendements, comme celui de la Syrie (A/CONF.39/C.1/L.385), qui indiquent avec précision tous les éléments qui permettraient d'identifier ce genre de traité.

43. De plus, ce n'est pas la définition du traité multilatéral général qui est en cause, mais la reconnaissance absolue du principe de l'universalité.

44. La délégation cubaine votera donc en faveur de l'amendement A/CONF.39/C.1/L.388 et Add.1.

45. M. FRANCIS (Jamaïque) ne peut se prononcer actuellement sur le nouveau projet d'article 5 *bis* présenté par la Syrie, mais il pense que ce texte ne diffère pas beaucoup du projet qui avait été présenté antérieurement (A/CONF.39/C.1/L.74 et Add.1 et 2).

46. La délégation de la Jamaïque voit une distinction très nette entre la nécessité politique d'assurer la plus large adhésion possible aux traités multilatéraux généraux et la création d'une norme impérative établissant un droit absolu de participation.

47. La délégation tchécoslovaque a présenté un amendement à l'article 12 (A/CONF.39/C.1/L.104) au cours de la première session de la Conférence. Malgré cet amendement, si l'article 5 *bis* était accepté sous sa forme actuelle, un déséquilibre apparaîtrait dans la structure de la convention. En premier lieu, l'article proposé contredit l'article 30, aux termes duquel "un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans le consentement de ce dernier". Le droit d'être partie à un traité multilatéral général ne doit pas avoir un caractère obligatoire et doit découler des dispositions du traité lui-même, ou de la volonté générale des parties.

48. Deuxièmement, l'article 5 *bis* paraît aussi contestable lorsqu'on examine l'article 15, qui impose des obligations aux Etats intéressés avant la ratification, l'acceptation ou l'approbation du traité, ou même avant son entrée en vigueur. Les droits entraînent des obligations et, dans la mesure où l'article 5 *bis* ne prévoit pas les obligations mentionnées à l'article 15, il est à bien des égards discutable.

49. C'est pourquoi la délégation de la Jamaïque s'opposera au projet d'un nouvel article 5 *bis*.

50. M. PELE (Roumanie) dit que sa délégation figure parmi les coauteurs du nouvel article 5 *bis* (A/CONF.39/C.1/L.388 et Add.1) et de l'amendement à l'article 2 qui est toujours pendant devant la Commission plénière (A/CONF.39/C.1/L.19/Rev.1) et qui porte sur la définition du traité multilatéral général. A ce titre, la délégation roumaine attache une importance toute particulière à la question du droit qu'a tout Etat de participer à un traité multilatéral ayant pour objet la codification ou le développement progressif du droit international général ou à tout autre traité d'application générale. Ces traités forment une catégorie distincte d'accords internationaux, qui tient très justement compte du développement des rapports interétatiques dans le monde contemporain. Ces accords, qu'on les appelle traités multilatéraux généraux, traités à vocation universelle, ou traités d'application universelle, doivent nécessairement être ouverts à tous les Etats, car ils contiennent tous des dispositions tendant à assurer le règne du droit et de la justice entre les nations et à répondre aux intérêts communs de tous les Etats ainsi qu'aux intérêts de la paix, de la sécurité et de la coopération internationales. C'est, du reste, de cet esprit que procède la Charte des Nations Unies, comme le montre le paragraphe 6 de son article 2, et le caractère universel de la Charte ne fait pas de doute. Ce sont les buts et les principes consacrés par la Charte des Nations Unies qui constituent en fait la source de ces traités, car ils visent à promouvoir le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, l'égalité des droits, la non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats, le respect de la souveraineté et de l'indépendance nationales.

51. La pratique des Etats confirme sans conteste possible l'existence de cette catégorie de traités ouverts à tous les Etats. De nombreuses conventions collectives ou universelles ont été conclues dès la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième : la Convention de 1883 sur la propriété industrielle, la Convention de 1904 sur la suppression du trafic des esclaves, la Convention de 1907 concernant les lois et les coutumes de la guerre sur terre, le Traité général de 1928 concernant la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale. Tous ces traités contiennent des dispositions permettant l'adhésion de n'importe quel Etat non signataire. De même, les conventions plus récentes, comme la Convention de 1949 sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest, la Convention universelle de 1952 sur le droit d'auteur, la Convention internationale de 1951 pour la protection des végétaux, et d'autres, sont ouvertes à l'adhésion de tous les Etats. Dès leur préambule ou leurs premiers articles, ces conventions

affirment le caractère universel de leur objet et de leurs buts.

52. Quant à la pratique de l'Organisation des Nations Unies consistant à limiter le cercle des participants dans le cas de traités à vocation universelle, elle semble ne plus répondre au principe de l'universalité, comme en témoignent certains accords internationaux récents conclus sous les auspices des Nations Unies, tels le traité de 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires ou le traité sur l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique et l'accord sur le sauvetage des astronautes.

53. De son côté, la Commission du droit international fait largement état des traités multilatéraux généraux comme d'une institution bel et bien cristallisée en droit international public. Cela ressort des commentaires qu'elle a joints au projet de convention, par exemple le paragraphe 12 du commentaire des articles 16 et 17, le paragraphe 2, alinéa *c*, du commentaire des articles 27 et 28, le paragraphe 20 du commentaire de l'article 28, le paragraphe 1 du commentaire de l'article 29, le paragraphe 2 du commentaire de l'article 30, le paragraphe 4 du commentaire de l'article 50 et le paragraphe 7 du commentaire de l'article 57.

54. D'éminents auteurs n'ont pas non plus tardé à reconnaître l'applicabilité universelle de ces traités dans des ouvrages de doctrine, tels Paul Reuter, *in Droit international public*, 1963, ou Charles Rousseau, *in Droit international public*, 1965, ou encore Max Sørensen dans le *Manuel de droit international public* publié sous sa direction en 1968. Il s'impose donc, dans ces conditions, que la Conférence consacre le principe de l'universalité des traités qui visent à lier tous les Etats et sont par excellence l'instrument juridique de la coopération universelle. La délégation roumaine ne saurait souscrire à l'avis de ceux qui craignent que ce qu'ils appellent la "participation unilatérale" de certains Etats aux traités multilatéraux ne limite la liberté du consentement à être lié par un traité, c'est-à-dire l'égalité souveraine des Etats. Les traités universels que M. Pele a cités en exemple témoignent du contraire, et la convention en voie d'élaboration comporterait une grave lacune si elle gardait le silence sur les traités multilatéraux généraux.

55. M. MOLINA ORANTES (Guatemala) tient à rappeler que le Guatemala, résolument anticolonialiste, a toujours professé le plus grand libéralisme en ce qui concerne l'admission dans les organisations internationales des entités politiques nouvelles issues de la décolonisation. Toutefois, le Guatemala, tant à l'Organisation des Nations Unies qu'à l'Organisation des Etats américains, a toujours réservé sa position en ce qui concerne les prétendus Etats qui voudraient se constituer, avec l'appui de puissances extérieures au continent américain, aux dépens de territoires qui sont partie intégrante de certaines républiques américaines et qui font l'objet de revendications territoriales de la part de ces républiques. Dans les résolutions approuvées par l'Assemblée générale des Nations Unies au sujet de la création d'Etats nouveaux, qui sont fondées sur

l'application du principe d'autodétermination, le Guatemala a toujours fait insérer la réserve que de telles entités ne devaient pouvoir bénéficier de l'application dudit principe que si elles ne faisaient pas partie intégrante des territoires américains. La Charte de l'Organisation des Etats américains a du reste été modifiée en ce sens par le Protocole de Buenos Aires de 1967⁵, aux termes duquel des membres nouveaux ne peuvent entrer dans cette organisation que s'ils ne font l'objet d'aucune revendication territoriale de la part d'un pays quelconque du continent américain.

56. La délégation guatémaltèque craint que l'article 5 *bis* qui avait été proposé à la première session de la Conférence n'entre en conflit avec ces résolutions de l'Assemblée générale et ces conventions de portée internationale. Pour ne pas ouvrir la porte à de prétendues entités politiques dont la personnalité internationale serait contestable, la délégation du Guatemala votera contre l'article 5 *bis*, même sous la forme que vient de lui donner le représentant de la Syrie, laquelle n'atténue en rien les difficultés de fond que cet article soulève.

57. M. HUBERT (France) dit qu'il éprouve certaines difficultés à se prononcer sur le nouveau texte de l'article 5 *bis* présenté par le représentant de la Syrie; cependant, il a l'impression que le nouveau texte ne diffère pas fondamentalement de l'ancien, en ce sens qu'il maintient le principe de l'universalité des traités multilatéraux généraux, dont il essaie simplement de donner une définition.

58. La délégation française, sans être insensible à certains arguments présentés par des partisans de l'article 5 *bis* tel qu'il avait été présenté à la première session, se range du côté de ceux qui estiment l'article inopportun. Sans revenir sur tous les arguments présentés à l'encontre de l'article, M. Hubert tient à faire valoir que les membres de la Commission du droit international, personnalités particulièrement qualifiées, indépendantes, parfaitement dégagées de toutes considérations politiques, ont, après des débats longs et approfondis, conclu, d'une part, qu'il était difficile de mettre au point une formule satisfaisante pour définir les traités multilatéraux généraux et, d'autre part, qu'il n'était pas possible de rédiger une disposition générale à insérer dans le projet sur le droit des Etats de devenir parties à ces traités. Pour la délégation française, cette attitude de la Commission du droit international revêt une portée considérable.

59. Un autre argument de poids à l'encontre de l'article 5 *bis* tient au caractère même de la Conférence : celle-ci a été convoquée par l'Assemblée générale des Nations Unies; il est donc naturel qu'elle se conforme aux pratiques des Nations Unies. Or, exception faite de quelques rares traités, tel le traité sur l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, il est du droit coutumier de l'Organisation des Nations Unies, pour des conventions techniques comme celle qui est en cours d'élaboration, de reprendre certaines clauses devenues courantes depuis la Conférence de Vienne de

1961 sur les relations et immunités diplomatiques et la Conférence de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. Il n'est nullement besoin de modifier ces clauses, dites "clauses de Vienne", qui ouvrent la participation à la Convention à cinq catégories d'Etats : les Etats Membres de l'ONU, les Etats membres des institutions spécialisées, les Etats parties au Statut de la Cour internationale de Justice, les Etats membres de l'Agence internationale de l'énergie atomique, et les Etats qui auraient été invités par l'Assemblée générale elle-même à devenir parties aux traités en cause. C'est là une formule large, libérale et souple, en ce sens qu'elle ne ferme définitivement aucune porte. La Conférence devrait s'en inspirer à la lettre pour la rédaction des clauses finales du projet de convention, et en esprit dans le cas des traités multilatéraux généraux qui seront conclus à l'avenir. Il serait fâcheux de se lier pour l'avenir par une clause automatique d'universalité, qui ne permettrait pas aux Etats de choisir librement leurs cocontractants dans un traité. Les conventions ouvertes à la participation de tous les Etats, dont le représentant de la Roumanie a donné des exemples, sont des conventions qui portent sur des objets bien déterminés; leur universalité tient au caractère même de chacune. La Conférence doit se garder de signer un chèque en blanc, qui constituerait une atteinte certaine à la souveraineté des Etats. Pour sa part, la délégation française votera contre l'article 5 *bis*.

60. M. SMEJKAL (Tchécoslovaquie) dit que la délégation tchécoslovaque avait défendu, à la première session, la règle de l'universalité, c'est-à-dire le principe de la participation de tous les Etats à la création du droit international. La communauté internationale devrait oeuvrer activement pour que tous les Etats adhèrent aux traités qui codifient ou développent les normes générales du droit international. M. Smejkal évoque l'importance que revêtent par exemple, les pactes relatifs aux droits de l'homme, et l'effet qu'aurait pour les Etats la possibilité d'y adhérer tous.

61. M. Smejkal s'abstient d'exposer à nouveau les arguments pour et contre la proposition, car les positions de principe sont généralement connues, et il lui paraît peu probable que le débat, limité aux questions théoriques sur l'universalité, puisse apporter des éléments véritablement nouveaux. Cela ne veut pas dire que la délégation tchécoslovaque ne suive pas la discussion avec toute l'attention requise, ni qu'elle estime le débat lui-même inutile.

62. Le débat est d'autant moins futile que le problème de l'universalité se pose, pour les uns et pour les autres, dans des contextes différents. Pour la délégation tchécoslovaque, le progrès que constituerait l'adoption de l'article 62 *bis* et de l'article 5 *bis* marquerait indubitablement une étape importante dans les rapports entre Etats. Il existe, en effet, au-delà des apparences, une relation entre l'article 5 *bis* et l'article 62 *bis*, qui est bien connue et décisive; seule une véritable recherche en vue de la compréhension réciproque et de l'entente permettrait de réaliser, sur ce point, le progrès réel qui est l'objet même de la Conférence. A défaut de cette recherche, les décisions obtenues par vote seul ne sauraient constituer qu'une victoire à la Pyrrhus.

⁵ *Protocol of Amendment to the Charter of the Organization of American States* (Washington, D.C., Pan American Union).

63. Certaines délégations soutiennent qu'il leur est impossible d'accepter des solutions qui risquent d'entraîner une modification de principe concernant la reconnaissance de tel ou tel autre Etat. La délégation tchécoslovaque n'est pas du tout certaine que l'article 5 *bis* aurait des effets de cet ordre. Pour sa part, elle croit impossible d'interpréter l'article en ce sens. Elle appuie, sans la moindre réserve, le nouveau texte que le représentant de la Syrie a présenté à la séance en cours dans un esprit de conciliation. Elle demeure disposée à participer activement à tous les efforts qui seront tentés en vue de trouver une formule de compromis propre à faire accepter les idées dont procèdent les articles 5 *bis* et 62 *bis*.

64. Dans cet esprit et pour répondre aux observations formulées par le représentant de la Jamaïque sur l'amendement à l'article 12 déposé par la Tchécoslovaquie lors de la première session (A/CONF.39/C.1/L.104), M. Smejkal annonce que la délégation tchécoslovaque retirerait cet amendement au cas où serait adoptée une formule de l'ordre de celle qui est proposée à l'article 5 *bis*.

La séance est levée à 12 h 55.

QUATRE-VINGT-DIXIÈME SÉANCE

Mercredi 16 avril 1969, à 10 h 55

Président : M. ELIAS (Nigéria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (suite)

NOUVEL ARTICLE 5 *bis* PROPOSÉ (Droit d'être partie aux traités) (suite)¹

1. M. KOUDRYAVTSEV (République socialiste soviétique de Biélorussie) déclare que, sur la question fondamentale de savoir qui a le droit de participer à un traité multilatéral qui procède à la codification ou au développement progressif de normes du droit international général, ou dont l'objet et le but intéressent la communauté internationale des Etats dans son ensemble, sa délégation a une position claire et nette : elle souhaite que tous les Etats participent à ces traités conformément au principe de l'égalité souveraine, car ce sont ces traités qui ouvrent de plus en plus, aujourd'hui, la voie au règlement général des problèmes internationaux les plus importants. C'est notamment par des traités multilatéraux généraux de ce genre que se règle actuellement, sur le plan international, la question vitale de savoir si une guerre nucléaire pourra ou non avoir lieu. Il s'impose donc d'amener tous les Etats à participer à ces traités, qui doivent les lier, de façon

qu'aucun pays ne soit empêché de concourir à la réalisation de l'objectif universel, qui est de promouvoir la paix dans le monde. Il serait manifestement illogique d'empêcher un Etat quel qu'il soit de participer à un traité sur le désarmement, ou à un traité sur l'interdiction de la liquidation des armes nucléaires.

2. Par ailleurs, les Etats sont souverains et ils ont donc tous des droits égaux. Personne n'est habilité à priver un Etat du droit inaliénable qu'il a de participer aux traités multilatéraux généraux. La RSS de Biélorussie, qui a célébré le 1er janvier 1969 le cinquantenaire de son existence d'Etat socialiste souverain créé par l'effet de la sage politique nationale du grand Lénine, a toujours respecté le principe de l'égalité et de la souveraineté de tous les Etats.

3. Il existe malheureusement certaines puissances qui ne veulent tenir compte ni de l'intérêt de l'humanité, ni de l'égalité souveraine des Etats. Les adversaires du principe de l'universalité professent des "théories" qui ne sauraient que causer du tort. C'est ainsi que M. Jessup, juriste américain, dans son ouvrage intitulé *The Use of International Law*, préconise la création d'un droit de la "communauté sélective" des Etats et va jusqu'à classer ceux-ci comme il l'entend. En Allemagne occidentale, M. Leibholz, dans son ouvrage intitulé *Zur gegenwärtigen Lage des Völkerrechts* dit que, pour parler d'une "communauté juridique internationale", il faudrait avoir une "communauté minimale d'idéologie, laquelle n'existe pas à l'heure actuelle". C'est là tenter de transposer sur le plan des relations internationales le conflit idéologique qui se déroule actuellement dans le monde. Il ne saurait y avoir de compromis sur les questions idéologiques, au lieu que l'existence et le développement des normes du droit international ne sont nullement régis par des différences idéologiques, mais par la nécessité de vivre en paix et de coopérer les uns avec les autres conformément aux principes de la Charte des Nations Unies.

4. C'est cette nécessité qui doit guider la Conférence dans l'élaboration de la convention sur le droit des traités; c'est-à-dire qu'il convient de s'entendre pour reconnaître les normes qui permettent d'établir des relations normales entre Etats à systèmes politiques, économiques et sociaux différents et pour affermir la paix entre eux dans l'intérêt de l'humanité entière.

5. Or, les puissances occidentales violent l'un après l'autre les principes reconnus du droit international. Elles violent le droit des peuples à participer au développement des normes de droit international. Quand elles s'efforcent d'écarter certains pays socialistes des conférences internationales, elles violent le principe selon lequel les traités multilatéraux généraux doivent être élaborés au grand jour. La Conférence doit passer outre à ces tentatives égoïstes et elle est tenue de se fonder sur les objectifs de la Charte des Nations Unies pour faire du renforcement de la paix le principe même de toutes les relations internationales.

6. L'article 5 *bis*, qui consacrerait le principe de l'universalité, répond bien à ce besoin et il est viable. Toute formule

¹ Pour le nouveau texte (A/CONF.39/C.1/L.388 et Add.1), voir la 89e séance, note 4.