

# **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.90**

## **90e 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)*

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)<sup>1</sup>

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

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

discriminatoire serait une construction artificielle, qui ne pourrait jamais devenir une norme de droit international. La République socialiste soviétique de Biélorussie est résolument opposée à toute discrimination et c'est ce principe qui dictera son attitude à l'égard de la convention sur le droit des traités. L'universalité est une nécessité fondamentale du développement du droit international, y compris le droit des traités. De nombreux traités, notamment le Traité de Moscou de 1963 interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, le Traité sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique et l'Accord sur le sauvetage des astronautes se fondent sur le principe de l'universalité. De même, de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale sont des appels à tous les Etats, telles les résolutions condamnant l'Afrique du Sud et le Portugal pour leur politique d'*apartheid* et de discrimination raciale, adoptées à la vingt-troisième session de l'Assemblée générale<sup>2</sup>. De même encore, le 8 octobre 1968, à propos du projet de déclaration sur le développement social, les Pays-Bas ont affirmé<sup>3</sup> qu'en principe la déclaration projetée devait présenter un caractère universel et être acceptable et applicable dans tous les pays.

7. Certains représentants, dont ceux de la République fédérale d'Allemagne et du Royaume-Uni, ont plaidé pour l'adoption de ce qu'on appelle la "formule de Vienne", qui ouvre les traités multilatéraux généraux aux Etats membres des Nations Unies, des institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique, aux Etats parties au Statut de la Cour internationale de Justice et aux Etats que pourrait inviter l'Assemblée générale des Nations Unies. C'est là une formule discriminatoire et, de ce fait, nocive; à supposer qu'un Etat accède à l'indépendance en Afrique, en Asie ou en Amérique latine, mais que, faute de temps, il ne soit pas encore devenu membre des Nations Unies, il lui faudrait attendre que l'Assemblée générale des Nations Unies se réunisse pour pouvoir participer, le cas échéant, à une conférence qui élabore un important traité multilatéral auquel cet Etat aurait voulu devenir partie. Cela reviendrait à violer les droits souverains de ce jeune Etat, et c'est là une situation que la République socialiste soviétique de Biélorussie ne saurait accepter. Seule l'acceptation du principe de l'universalité permettrait de respecter pleinement l'égalité souveraine des Etats et de renforcer l'équité et la légitimité dans les relations internationales. En conséquence, la République socialiste soviétique de Biélorussie appuie sans réserve le nouvel article 5 *bis*.

8. M. WARIOBA (République-Unie de Tanzanie), l'un des auteurs du projet d'article 5 *bis* dans sa dernière version (A/CONF.39/C.1/L.388 et Add.1), dit qu'à ce titre il suit le débat avec un intérêt tout particulier et constate que les objections formulées ne visent pas le principe de l'universalité mais plutôt les difficultés qu'il suscite. Le problème consiste donc surtout à surmonter ces difficultés.

<sup>2</sup> Résolution 2446 (XXIII).

<sup>3</sup> A/7235/Add.1.

9. M. Warioba comprend bien qu'il y ait des divergences entre Etats ou groupes d'Etats, mais il déplore que celles-ci prennent le pas sur le principe même qui est en jeu. Il déplore notamment que des intérêts de blocs politiques inspirent à ce point les arguments présentés, que ce soit pour ou contre le principe de la participation universelle aux traités, car ce principe revêt une importance vitale pour l'humanité tout entière.

10. En matière de relations internationales, certaines questions doivent l'emporter sur tous les intérêts privés ou intérêts de groupes, et tel est le cas de la participation aux traités multilatéraux généraux. L'intérêt de la sécurité et de la coopération internationales exige que tout Etat obéisse à certaines règles de droit international; il serait donc injuste d'exiger des Etats qu'ils s'acquittent de leurs obligations à cet égard tout en leur ôtant certains droits fondamentaux, comme celui de participer à un traité multilatéral général.

11. Sans revenir en détail sur les objections des adversaires de l'article 5 *bis*, auxquelles plusieurs représentants, notamment celui de la Pologne, ont déjà répondu, M. Warioba relève quelques points.

12. Pour certains, il est si difficile d'élaborer une définition du "traité multilatéral général" qu'il vaut mieux ne pas insérer d'article établissant universellement le droit de participation à de tels traités dans le projet de convention. La République-Unie de Tanzanie figure parmi les auteurs d'un amendement à l'article 2 (A/CONF.39/C.1/L.19/Rev.1) qui tend à définir le terme "traité multilatéral général". M. Warioba est convaincu de la possibilité de mettre au point une définition satisfaisante et il apportera son concours à toute tentative en ce sens. C'est du reste pourquoi il a tenu à figurer parmi les auteurs du nouvel article 5 *bis* proposé, qui fait état de tous les éléments qui sont indispensables dans un traité à vocation universelle.

13. Pour d'autres, le mot "Etat" est ambigu et risquerait d'autoriser n'importe quelle entité à devenir partie à un traité. Il est étrange de présenter l'argument à propos de l'article 5 *bis*, car le terme "Etat" est employé dans le projet d'articles tout entier et n'avait suscité jusqu'à présent aucune difficulté. Pour la délégation tanzanienne, le terme "Etat" ne désigne rien d'autre qu'un Etat souverain. Toutefois, si certaines délégations éprouvent de réelles difficultés à cet égard, M. Warioba croit la Commission plénière capable de préciser davantage la notion.

14. D'autres encore craignent que la participation à un même traité n'équivaille à la reconnaissance. L'argument est fallacieux mais, là aussi, les partisans de l'article 5 *bis* sont disposés à faire preuve de souplesse : la Commission s'est trouvée devant un problème analogue à l'article 60 et l'esprit de coopération a prévalu, avec l'adoption de l'article 69 *bis*. On pourra peut-être, à propos de l'article 5 *bis*, mettre au point une formule de compromis sur le modèle de celle de l'article 69 *bis*.

15. Les adversaires de l'article 5 *bis* avancent également un argument qui semble pour eux avoir plus de force

encore : l'article 5 *bis* ôterait aux Etats le droit de choisir leurs cocontractants. Cet argument est en fait le plus faible de tous. Sans doute aucun Etat ne peut-il être contraint d'avoir des relations conventionnelles avec un autre Etat s'il n'y tient pas, mais cela n'autorise pas à empêcher le second Etat de participer à un traité qui présente pour lui et pour l'humanité tout entière un intérêt capital. Il existe déjà des traités établissant ce type de relations. Certains soutiennent que ce sont là des traités d'un caractère particulier. En réalité, il n'ont de particulier que le fait de présenter un intérêt capital pour la communauté internationale dans son ensemble.

16. Du reste, si l'on suit logiquement l'argument du libre choix des cocontractants, on aboutit à une situation absurde : aux termes de la clause dite de Vienne, les Etats membres des Nations Unies et des institutions spécialisées et les Etats parties au Statut de la Cour internationale de Justice participent automatiquement aux traités en question. Or, peut-on dire que chacun des Etats représentés à la Conférence ou habilités à s'y faire représenter choisirait librement pour cocontractants tous les autres Etats qui participent à cette conférence? Il ne le ferait certes pas par libre choix, mais simplement parce que tous les Etats représentés à la Conférence souscrivent aux idéaux de la Charte des Nations Unies.

17. En tout état de cause, le projet de convention prévoit avec assez de souplesse que deux ou plusieurs Etats puissent participer au même traité sans que celui-ci crée entre eux nécessairement une relation contractuelle, car les dispositions relatives aux réserves permettent à deux ou plusieurs Etats de participer au traité, même si l'un, ou plusieurs d'entre eux, font objection aux réserves formulées par un autre.

18. Les adversaires de l'article 5 *bis* tirent également argument de la Charte des Nations Unies à l'encontre du principe de l'universalité : ils soutiennent que l'Article 4 énonce les conditions à remplir pour devenir membre de l'Organisation et que l'Assemblée générale a le droit d'inviter tout spécialement des Etats non membres des Nations Unies à participer à des traités. On sait pourtant que l'Article 2, paragraphe 6, de la Charte réserve la place d'honneur à la paix et à la coopération internationales; or, les traités multilatéraux généraux portent nécessairement sur des questions capitales pour le maintien de la paix et de la coopération internationales. L'admission aux Nations Unies n'a rien à voir avec la participation aux traités.

19. Sur l'ensemble de la question, la République-Unie de Tanzanie a une attitude à la fois ferme et souple, ferme en ce sens qu'elle demeure convaincue que le principe de la participation universelle doit trouver place dans la convention sur le droit des traités, et souple en ce sens qu'elle accepterait de voir ce principe énoncé sous une forme propre à dissiper les inquiétudes de plusieurs représentants, à condition qu'il ne soit pas porté atteinte au principe même.

20. M. SAMAD (Pakistan) rappelle que le Gouvernement pakistanais a toujours eu pour politique d'entretenir des

relations amicales avec tous les Etats de la communauté mondiale sans tenir compte de la structure politique, sociale ou économique d'aucun d'entre eux. Par suite, la délégation pakistanaise estime que les traités multilatéraux généraux qui portent sur des questions intéressant la communauté internationale devraient être ouverts à la participation de tous les Etats conformément aux principes de l'égalité souveraine, de l'universalité et de la non-discrimination.

21. De l'avis de M. Samad, le simple fait pour un Etat par ailleurs non reconnu de participer à un traité multilatéral général ne peut nullement signifier ni entraîner implicitement sa reconnaissance, car, en droit international, la reconnaissance est un acte précis, qui produit des effets juridiques bien déterminés. Sur ce point, les appréhensions de certains représentants, qui sont du reste motivées surtout par des considérations d'ordre politique, ne sont donc pas fondées en droit.

22. La Commission du droit international, à l'article 8 de son projet d'articles de 1962<sup>4</sup>, avait formulé une disposition prévoyant la participation de tous les Etats aux traités multilatéraux généraux; cette disposition a été abandonnée par la suite pour diverses raisons, au profit de ce qu'on appelle la formule de Vienne. A l'issue du débat, le représentant du Pakistan n'est toutefois pas convaincu qu'il serait opportun d'insérer dans une convention sur le droit des traités une disposition prévoyant la participation universelle de tous les Etats, et il se prononce en faveur du nouvel article 5 *bis* dont la Commission vient d'être saisie (A/CONF.39/C.1/L.388 et Add.1).

23. Ce nouveau texte dispense de définir le traité multilatéral général à l'article 2, comme l'a proposé l'amendement de la Syrie (A/CONF.39/C.1/L.385).

24. Le principe de l'universalité pourrait être énoncé soit dans la convention elle-même, à l'article 5 *bis*, soit dans une déclaration distincte, selon la manière de procéder qui a été retenue à propos de l'article 49. Sur ce point, la délégation pakistanaise n'a pas d'idée arrêtée. Elle forme néanmoins le vœu que la Commission plénière ne s'inspire que de considérations d'ordre juridique et se prononce en faveur du principe de l'universalité.

25. M. TSURUOKA (Japon) dit que sa délégation comprend les bonnes intentions et la sincérité de certains des Etats qui sont en faveur de l'insertion de l'article 5 *bis* dans la convention, mais qu'elle juge cette proposition insoutenable en théorie et inapplicable dans la pratique. Certains orateurs ont voulu donner l'impression que, dans l'article proposé, l'élément essentiel est le principe de l'universalité et que ceux qui approuvent ce principe doivent appuyer l'article 5 *bis*. En réalité, il ne s'agit pas du principe de l'universalité, mais plutôt de la question de savoir comment assurer la participation d'un nombre maximal d'Etats lorsque, de l'avis des parties au traité, la nature, l'objet et le but de ce traité invitent à le faire. La réponse juste à cette

<sup>4</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 184.

question ne consiste certainement pas à donner à tout Etat tiers le droit de devenir partie aux traités qu'il déclare être d'application universelle. Ce qui doit l'emporter, c'est la volonté et l'intention des parties. Du fait qu'un traité est un accord international conclu entre Etats, c'est la volonté des Etats intéressés qui doit jouer un rôle décisif pour déterminer dans quelle mesure chaque traité doit être ouvert à l'adhésion des Etats tiers. Si les Etats négociateurs veulent ouvrir un traité particulier à tous les Etats, ils sont toujours libres de le faire.

26. La délégation japonaise estime que la pratique constante des Etats a toujours consisté à laisser les parties décider de la question de la participation des Etats. C'est la procédure qui a été suivie lorsque les rédacteurs d'un traité ont estimé approprié d'ouvrir celui-ci à toute la communauté internationale, compte tenu de la nature et de l'objet dudit traité. Il n'y a aucune raison de s'écarter de pratiques établies, qui se sont révélées satisfaisantes, en s'en remettant à chaque Etat tiers, comme à un véritable juge, pour décider si un traité, en raison de sa nature, est de ceux qu'il convient d'ouvrir à la participation de tous les Etats, comme on l'a proposé dans les documents A/CONF.39/C.1/L.74 et Add.1 et 2 et A/CONF.39/C.1/L.388 et Add.1.

27. Lorsque les Etats négociateurs sont d'accord pour qu'un traité particulier soit universellement appliqué, on se demande quelle formule il convient d'adopter en vue d'assurer son application universelle. A cet égard, la délégation japonaise estime que la clause dite de Vienne convient parfaitement. On a dit qu'elle avait un effet indûment restrictif, mais ce n'est pas nécessairement le cas; cette formule dispose qu'une convention sera ouverte à la signature ou à l'adhésion de tous les Etats membres, soit de l'Organisation des Nations Unies, soit d'une institution spécialisée, soit de l'Agence internationale de l'énergie atomique, ainsi que des Etats parties au Statut de la Cour internationale de Justice et de tout autre Etat qui aurait été invité par l'Assemblée générale à devenir partie à la convention. Cette clause a donc pour effet non seulement d'ouvrir la convention à tous les Etats qui ont été formellement reconnus par la communauté internationale, mais de laisser à tout Etat la possibilité de devenir partie si l'Assemblée générale des Nations Unies décide en toute objectivité et à la majorité des voix qu'il doit y être invité. La clause de Vienne est ainsi parfaitement compatible avec le principe de l'universalité et elle permet d'éliminer toute difficulté technique. En revanche, le Secrétariat des Nations Unies a reconnu que la formule proposée dans l'article 5 *bis* soulèverait toute une série de difficultés techniques. Elle aurait plutôt pour effet de créer des problèmes que de les résoudre. C'est pourquoi la délégation japonaise estime qu'il est préférable de ne pas adopter la proposition visant à insérer l'article 5 *bis* dans la convention.

28. M. YRJÖLÄ (Finlande) dit que sa délégation a soigneusement étudié le nouvel article 5 *bis*, qui, selon les explications données par ses auteurs, aurait pour effet d'élargir le champ d'application des traités internationaux les plus importants. La délégation finlandaise est consciente

de l'importance du principe de l'universalité et elle estime qu'il convient d'élargir autant que possible le champ d'application des traités multilatéraux qui règlent des questions intéressant tous les Etats ou une grande majorité d'entre eux. Elle se demande cependant si le droit de participer à certains traités multilatéraux, sous la forme proposée, ne troublerait pas la stabilité des relations internationales conventionnelles entre les Etats.

29. L'attitude de la délégation finlandaise est fondée sur le principe généralement admis que le droit d'être partie à un traité découle du principe de la souveraineté des Etats, selon lequel ceux-ci doivent être libres de décider s'ils veulent ou non conclure un traité avec d'autres Etats. En d'autres termes, un Etat doit avoir, en principe, la possibilité d'exprimer son opinion en matière de participation lors de la négociation ou de la conclusion d'un traité, ou lorsqu'un autre Etat veut plus tard devenir partie à ce traité. Si l'on insérait dans le projet de convention une clause stipulant que les parties contractantes sont obligées de permettre à tous les Etats de participer à un traité, cette disposition constituerait une exception au droit international des traités et au droit fondamental des Etats de choisir les partenaires avec lesquels ils veulent traiter.

30. Il y a aussi un manque de précision dans la notion de "traité multilatéral". Inévitablement, on interpréterait de diverses façons le champ de cette catégorie de traités; il en résulterait des incertitudes, qui seraient une source de différends entre les Etats. En outre, lorsqu'il n'y a pas d'organisme international qui puisse déterminer en dernier ressort quels sont les traités qui doivent être considérés comme des traités multilatéraux du genre particulier dont il s'agit, la décision est laissée dans chaque cas aux Etats à titre individuel. En d'autres termes, la procédure proposée donne à n'importe quel Etat la possibilité de devenir partie à un traité en déclarant simplement qu'il considère celui-ci comme un traité multilatéral de ce genre particulier. On ne saurait accepter en principe une telle décision unilatérale. Il est de plus évident que l'adoption de la procédure proposée conduirait à des difficultés d'ordre pratique, qui seraient la source de différends regrettables entre les Etats. On peut envisager à cet égard la position très difficile d'un dépositaire qui devrait décider si l'entité qui se considère comme un Etat et veut déposer un instrument d'adhésion à un traité constitue réellement un Etat.

31. Des difficultés pourront également surgir lors de l'application du projet d'article 5 *bis* aux traités conclus sous les auspices de certaines organisations internationales, par exemple aux traités conclus à l'initiative de l'Organisation internationale du Travail, sur l'application desquels cette organisation exerce une certaine surveillance. Comment cette surveillance pourrait-elle s'exercer sur des Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation et qui deviendraient parties à ces traités en soutenant qu'il s'agit de traités multilatéraux appartenant à la catégorie déterminée en question?

32. Il est donc évident que l'adoption de l'amendement proposé aurait plutôt pour effet de susciter des problèmes

que de les résoudre. C'est pourquoi la délégation finlandaise ne peut appuyer le projet d'article 5 bis.

33. M. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique) dit que le nouveau texte de l'article 5 bis (A/CONF.39/C.1/L.388 et Add.1) est identique à l'ancien texte quant au fond et qu'il ne résout aucune des difficultés sur lesquelles de nombreux orateurs ont attiré l'attention. Comme l'article proposé crée de nouveaux droits et obligations, il convient de savoir ce que ces droits représentent et qui les exercera. Le texte dit "Tout Etat a le droit . . ." Toutes les fois qu'on a demandé quels Etats entreraient dans cette catégorie, la réponse a été qu'il s'agissait de questions techniques, ce qui ne saurait résoudre les problèmes d'ordre pratique. Trois secrétaires généraux de l'Organisation des Nations Unies ont dit qu'il leur était impossible d'appliquer une clause de participation universelle. Si l'on examine la liste des Etats parties aux traités publiés dans le *Recueil* des Nations Unies, on trouve un certain nombre d'entités politiques qu'il est difficile de considérer comme des Etats sur le plan international. La délégation des Etats-Unis estime que l'expression "tout Etat" est trop vague pour qu'on puisse l'adopter en tant que norme juridique obligatoire pour l'avenir.

34. Il n'est pas surprenant que le Secrétaire général ait refusé de déterminer par une décision politique les entités qui devraient être considérées comme des Etats. En revanche, il est étrange que les Etats qui, à tous autres propos, veulent restreindre la liberté d'action du Secrétaire général veuillent sur ce point le forcer à prendre des décisions d'ordre politique. Il semble que l'article 5 bis soit surtout un effort pour utiliser la convention en vue de résoudre certains problèmes politiques et de sécurité en Europe.

35. Du point de vue technique on ne voit pas clairement de quelle catégorie de traités il s'agit. Qu'est-ce qu'un traité qui "intéresse la communauté internationale dans son ensemble"? La Charte des Nations Unies intéresse la communauté internationale dans son ensemble et crée des normes de droit international; cependant son article 4 contient des restrictions quant à l'admission des Membres. Les traits constitutifs de l'Organisation des Etats américains et de l'Organisation de l'unité africaine sont-ils couverts par la nouvelle version de l'article 5 bis? Ils sont conformes aux définitions et descriptions proposées. Dans ces définitions, il s'agit de traités qui présentent un intérêt général pour la communauté internationale ou qui intéressent la communauté internationale dans son ensemble et, dans la nouvelle version, il est question également de traités qui procèdent à la codification et au développement progressif de normes du droit international général. Le terme "droit international général" n'apporte aucun éclaircissement, car on ne voit pas bien quelle est la différence entre le droit international général et le droit international tout court. Pour répondre à ces objections, il ne suffit pas de dire qu'il s'agit uniquement de questions techniques. La Conférence ne doit pas adopter une règle qui serait inapplicable. La Commission du droit international a essayé de résoudre ces problèmes et n'a pu le faire. Prétendre qu'ils n'existent pas, ce n'est pas là une solution acceptable.

36. En somme, on ne sait ni à qui ni dans quel cas l'article 5 bis s'appliquerait. On peut d'ailleurs se demander s'il est souhaitable d'édicter une règle de cette nature pour tous les cas. Les traités visant l'unification du droit international privé présentent un intérêt général pour les Etats et procèdent au développement progressif des normes du droit international; on constate cependant qu'ils ne sont pas ouverts à l'adhésion de tous les Etats. L'article 31 de la Convention de La Haye de 1954 relative à la procédure civile<sup>5</sup> contient une formule typique. Cette convention est ouverte aux Etats qui ont participé à la septième session de la Conférence qui l'a établie; les autres Etats peuvent y adhérer à condition qu'aucune des parties ne formule d'objection. Tout Etat qui s'engage à donner effet juridique sur son territoire à des actes ou jugements étrangers doit avoir le droit de refuser de reconnaître de tels actes ou jugements s'ils risquent de porter atteinte aux droits et intérêts de ses ressortissants. Est-il souhaitable de décider une fois pour toutes que tous les traités qui présentent un intérêt pour la communauté internationale dans son ensemble doivent être ouverts à la participation de chaque Etat? La Charte des Nations Unies indique que la réponse doit être négative. Le paragraphe 2 de l'Article 4 de la Charte prévoit la procédure permettant de décider qui peut devenir partie. C'est un mécanisme parfaitement ajusté à la nature et aux besoins de l'organisation en question. Les traités multilatéraux de l'avenir, qu'ils soient ou non des actes constitutifs d'organisations internationales, devront être établis compte tenu des besoins du traité et non sur la base d'une formule abstraite.

37. On a dit qu'il faut passer outre à ces obstacles en vue d'appliquer le principe de l'universalité. Est-il indispensable d'adopter l'article 5 bis pour inviter tous les Etats à devenir parties à une convention ou à participer à une conférence de plénipotentiaires? Malgré la formule qui figure dans la résolution 2166 (XXI), personne n'a suggéré le nom d'un Etat à la vingt et unième ou à la vingt-deuxième session de l'Assemblée générale. L'Assemblée générale est cependant le principal organe politique du monde. Pourquoi demanderait-on à la Conférence de prendre des décisions qui n'ont pas été soumises à cet organisme? Ceux qui parlent de discrimination auraient certainement été écoutés de meilleure grâce s'ils avaient essayé de recourir à la procédure prévue par l'Assemblée générale.

38. En fait, ceux qui cherchent à faire adopter l'article 5 bis visent à un but politique. C'est pourquoi, sans préjudice de la notion d'universalité, la délégation des Etats-Unis votera contre le projet d'article 5 bis.

39. La question traitée dans l'article 5 bis n'est pas nouvelle. Les gouvernements ont eu une année entière pour arrêter la position qu'ils allaient prendre. Il semble donc que le moment soit venu pour la Commission plénière de voter. C'est la seule façon logique de déterminer quel est en réalité le sentiment de la Conférence, et c'est après tout la seule procédure réellement démocratique.

<sup>5</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 286, p. 282.

40. M. JAGOTA (Inde) estime que, puisque la Commission a approuvé le paragraphe 1 de l'article 5, qui prévoit que tout Etat a la capacité de conclure des traités, il serait illogique et paradoxal de refuser à "tout Etat" la capacité de participer aux traités multilatéraux généraux. Ce serait un acte de discrimination, contraire au principe de l'égalité souveraine des Etats. En revanche, si l'article 5 *bis* était adopté, il aurait pour effet de promouvoir l'universalité et d'éliminer la discrimination. Il renforcerait la valeur législative des traités multilatéraux généraux et reconnaîtrait les intérêts de la communauté internationale dans son ensemble.

41. Il n'est pas nécessaire de donner une définition des mots "Etat", "participation" ou "traité multilatéral général". Le terme "Etat" a déjà été utilisé dans l'article 5 et dans d'autres dispositions de la convention sans qu'il ait été défini. En outre, si une entité ou un régime, sans être généralement considéré comme un Etat, essaie de tirer parti du principe de l'universalité pour participer à une conférence internationale, ou pour envoyer un instrument d'adhésion au depositaire d'un traité, on peut être sûr que la conférence ou le depositaire seront en mesure de prendre la décision appropriée. La possibilité d'un tel abus ne doit pas empêcher la Conférence d'insérer dans la convention le principe de l'universalité. Le mot "participation" peut signifier la participation à la conclusion d'un traité, ainsi que la participation aux avantages et aux charges d'un traité. L'expression "traité multilatéral général" est définie dans la nouvelle proposition (A/CONF.39/C.1/L.388 et Add.1) comme un traité "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". Ces termes devraient suffire à identifier un traité multilatéral général.

42. En ce qui concerne la question de la reconnaissance, la délégation indienne estime que la participation d'un Etat à un traité multilatéral général n'implique pas la reconnaissance de cet Etat par les Etats participants et qu'il n'est pas nécessaire que ces Etats forment des réserves formelles sur la question de la reconnaissance. La délégation indienne demande instamment à la Commission d'adopter l'article 5 *bis* proposé. En outre, il faudrait, à son avis, que la convention sur le droit des traités soit elle-même ouverte à tous les Etats; ainsi, la Conférence ne se contenterait pas de prescrire l'universalité en ce qui concerne la participation aux traités multilatéraux généraux: elle appliquerait également ce principe à la convention fondamentale en la matière.

43. M. KHLESTOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) déclare qu'à son avis le nouveau texte proposé pour l'article 5 *bis* (A/CONF.39/C.1/L.388 et Add.1) tient compte des arguments avancés pendant la discussion du problème et qu'il est plus précis que la première version (A/CONF.39/C.1/L.74 et Add.1 et 2).

44. La délégation soviétique estime que le principe de l'universalité est clairement consacré en droit international.

Ce principe découle de la Charte des Nations Unies et reflète la tendance actuelle du droit international. L'ancien droit international se bornait à régler les relations entre les Etats qu'on appelait civilisés, c'est-à-dire les Etats européens. Depuis lors, la situation s'est sensiblement modifiée. Un grand nombre de pays sont devenus indépendants et ont participé à l'élaboration de normes du droit international. Ce droit a donc pris un caractère universel et a pour fondement le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats, quel que soit leur système social et politique.

45. Cette évolution politique et juridique a suivi le développement économique, scientifique et technique de la société moderne. De plus, un certain nombre d'organisations internationales de caractère technique et politique ont été constituées.

46. Le principe de l'universalité découle de celui de la coopération internationale, qui est l'un des principes essentiels de la Charte des Nations Unies. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté un certain nombre de résolutions qui demandaient à tous les Etats de collaborer à la mise en oeuvre de certaines mesures, notamment dans le secteur du désarmement, ou d'apporter leur contribution pour que des progrès soient réalisés dans ce domaine.

47. Les conférences des chefs d'Etat des pays non alignés tenues au Caire en 1964 et en 1967 ont adopté des déclarations invitant tous les Etats à collaborer pour accélérer le développement économique du monde.

48. Certains traités conclus récemment, notamment le Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, ont d'ailleurs consacré le principe de l'universalité.

49. M. Khlestov rejette catégoriquement l'argument avancé par le représentant des Etats-Unis, selon lequel les conventions de La Haye de droit international privé, qui répondent aux intérêts de la communauté internationale dans son ensemble, ne sont pas ouvertes à l'adhésion de tous les Etats. En effet, lors de sa première session, en 1968, la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international a fait observer que ces conventions existaient dans le seul intérêt des pays développés, et elle a demandé à tous de fournir des renseignements sur les modifications qu'il convenait d'apporter aux dites conventions afin qu'elles servent les intérêts de tous les Etats et soient ouvertes à l'adhésion de ceux-ci, quels qu'ils soient.

50. Le principe de l'universalité se fonde sur l'idée qu'aucun Etat ou groupe d'Etats n'a le droit d'empêcher un autre Etat de participer à la solution d'un problème qui concerne les intérêts communs de tous les Etats. L'existence de ce principe est incontestable. La tâche de la Conférence étant de codifier le droit des traités, ce principe doit donc être consacré dans le texte du projet de convention.

51. Le représentant du Royaume-Uni a soutenu que l'inclusion dans la convention d'une disposition consacrant

le principe de l'universalité serait contraire à la liberté des parties de choisir leurs cocontractants. Or, ce principe ne saurait être considéré de façon unilatérale, et il ne donne pas le droit à un Etat d'empêcher d'autres Etats d'être parties à un traité. Le droit de chaque Etat d'être partie à un traité multilatéral général est un droit absolu. Les Etats qui veulent se réserver la possibilité de ne pas avoir de relations avec certains autres Etats peuvent trouver des formules qui leur permettraient de faire connaître leur position : par exemple, ils peuvent faire une déclaration en ce sens, comme les Etats-Unis l'ont fait dans le cas de la Convention sanitaire internationale de 1926 et de la Convention de 1929 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer.

52. Pour répondre aux objections de certaines délégations, il devrait être possible d'insérer dans la convention une disposition analogue à celle du paragraphe 4 de l'article 9 du projet de 1962 de la Commission du droit international, qui stipulait que "lorsqu'un Etat est admis, en vertu des dispositions du présent article, à devenir partie à un traité malgré l'opposition d'un ou de plusieurs Etats, tout Etat qui s'y oppose peut, s'il le juge bon, notifier à l'Etat dont il s'agit que le traité n'entrera pas en vigueur entre les deux Etats"<sup>6</sup>.

53. L'objection selon laquelle l'adhésion de tous les Etats aux traités multilatéraux généraux pourrait susciter des difficultés touchant les problèmes de la reconnaissance de certains Etats n'est pas fondée; en effet, un certain nombre d'Etats qui se refusaient réciproquement la reconnaissance n'en ont pas moins été parties à un certain nombre de traités, notamment au Pacte Briand-Kellog de 1928, aux Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre, aux Accords de Genève de 1954 sur l'Indochine et de 1962 sur le Laos, au Traité de Moscou interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, et à d'autres encore. Les Etats-Unis ont fait, en signant la Convention sanitaire internationale de 1926, une déclaration dans laquelle ils affirmaient que leur adhésion ne signifiait aucunement qu'ils reconnaissaient certains autres Etats parties à la Convention.

54. Certains représentants ont fait valoir que l'inclusion du principe de l'universalité dans la convention susciterait de graves difficultés pratiques pour les dépositaires, notamment pour le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Or, il est possible de prévoir la désignation de dépositaires, ainsi qu'une clause précisant quels seront les premiers dépositaires chargés de communiquer les instruments d'adhésion au dernier dépositaire, qui pourrait être le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

55. Le représentant des Etats-Unis a demandé quels sont les Etats qui bénéficieraient du droit d'être parties aux traités multilatéraux. Il serait facile d'adopter une résolu-

<sup>6</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 184.

tion où seraient indiqués les Etats considérés comme tels aux fins de l'article 5 *bis*.

56. L'argument suivant lequel il n'est pas possible d'insérer dans la convention une disposition sur les traités multilatéraux généraux du fait qu'on ne possède pas de définition précise de cette expression n'est pas convaincant. Le paragraphe 1, alinéa *a*, de l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice fait mention des conventions internationales générales. De plus, dans un avis consultatif du 28 mai 1951 sur les réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Cour internationale de Justice a souligné le caractère général de cette convention. Il convient d'ajouter d'ailleurs que nombre de termes importants qui figurent dans la Charte des Nations Unies, par exemple "agression armée", "force" et ainsi de suite, n'ont pas été définis. Si les auteurs de la Charte avaient essayé de définir tous les termes que celle-ci contient, il n'y aurait toujours pas de Charte à l'heure actuelle.

57. Cependant, l'absence de définition généralement admise des principes ou des notions du droit international ne prouve pas que ces principes ou ces concepts n'existent pas. Comme le représentant de l'Irak l'a fait justement observer, "l'application d'une règle juridique ne dépend pas de la définition des termes qu'elle contient"<sup>7</sup>.

58. Les principes du droit international existent indépendamment de leurs définitions généralement admises. Le principe de l'universalité figure parmi leur nombre. C'est un principe que nul ne conteste. Si on souhaitait le définir, ce serait une chose parfaitement faisable. Cette possibilité, on en trouve la preuve dans les travaux du Comité spécial sur les principes du droit international concernant la coopération et les relations amicales entre les Etats. Le Comité dont il s'agit a déjà défini des principes tels que l'égalité souveraine des Etats *pacta sunt servanda* et le règlement pacifique des différends internationaux. Il n'y a pas de raison pour que l'on ne puisse pas définir le terme "traité multilatéral général".

59. On a soutenu encore que la participation de tous les Etats aux traités multilatéraux généraux bouleverserait les relations politiques entre les Etats et susciterait de graves difficultés. Cet argument est fallacieux, car cette pratique a été suivie pour le Traité de Moscou de 1963 et pour de nombreux autres traités et elle n'a pas entraîné de complications politiques. Le représentant des Etats-Unis a dit que, si l'on adoptait une formule prévoyant que tous les Etats peuvent être parties aux traités multilatéraux généraux, certains Etats pourraient se prévaloir de leur adhésion à ces traités pour demander leur admission au sein des organisations internationales. Cette assertion est illogique, car l'article 5 *bis* ne vise que l'adhésion aux traités multilatéraux généraux et non la participation aux organisations internationales.

60. Selon le représentant de la République fédérale d'Allemagne, il serait inutile de faire figurer l'article 5 *bis*

<sup>7</sup> Voir la 76e séance, par. 76.



dans la convention du fait que, dans la pratique, certains traités contiennent des dispositions prévoyant la participation de tous les Etats. Cet argument est sans poids, car la Conférence est chargée d'élaborer une convention qui consacre tous les éléments de la pratique des Etats.

61. Les adversaires de l'inclusion d'une disposition sur le principe de l'universalité ne servent pas le droit, mais l'illégalité. Les efforts déployés par certains Etats pour empêcher l'adoption de ce principe tendent à consacrer dans la convention une pratique discriminatoire.

62. La tâche de la Conférence est d'élaborer des normes de droit international afin de contribuer au développement de la coopération entre tous les Etats dans l'intérêt de la communauté internationale.

63. La délégation de l'URSS appuie donc le projet d'un nouvel article 5 *bis* (A/CONF.39/C.1/L.388 et Add.1) et elle est disposée à collaborer avec d'autres délégations pour trouver une solution à ce problème.

64. M. KHASHBAT (Mongolie) pense que tous les Etats ont le droit, en tant que membres de la communauté internationale, d'être parties aux traités multilatéraux généraux. Ce droit a été reconnu par la pratique internationale, notamment en ce qui concerne le désarmement et l'espace extra-atmosphérique. Sans doute, certains Etats appliquent une politique discriminatoire à l'égard d'autres Etats en raison de considérations politiques ou sociales, mais il n'en est pas moins vrai que toute tentative visant à restreindre le principe de l'universalité est contraire à la Charte des Nations Unies et que la Convention sur le droit des traités ne serait pas complète si le principe de l'universalité n'y était pas clairement consacré.

65. Le représentant de la Mongolie estime que le premier projet d'article 5 *bis* a été modifié de manière à pouvoir être accepté par toutes les délégations sous sa forme nouvelle (A/CONF.39/C.1/L.388 et Add.1).

La séance est levée à 12 h 50.

#### QUATRE-VINGT-ONZIÈME SÉANCE

Mercredi 16 avril 1969, à 15 h 30

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*)<sup>1</sup>

1. M. FATTAL (Liban) déclare que le moment est venu de parler franchement du problème véritable que pose

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

l'article 5 *bis* proposé. Il s'agit de celui des divisions politiques et des régimes qui s'opposent en Chine, en Allemagne, au Viet-Nam et en Corée. C'est là un problème que les puissances orientales et occidentales ne sont pas parvenues, en l'espace de vingt ans, à résoudre et que les Etats de l'Est essaient maintenant de régler en le présentant à la Conférence sous l'apparence respectable d'un problème du développement progressif du droit international.

2. L'universalité des traités multilatéraux généraux est déjà assurée en fait par la pratique des Nations Unies, puisque presque tous les Etats sont membres soit de l'Organisation des Nations Unies, soit de l'une ou de plusieurs institutions spécialisées, ou encore de la Cour internationale de Justice. Les quatre exceptions sont la République populaire de Chine, la République démocratique allemande, le Viet-Nam du Nord et la Corée du Nord.

3. L'article 5 *bis* n'a d'autre but que de mêler la Conférence à la querelle des quatre pays divisés. Cependant, quelle que soit l'importance de cette querelle, rien ne saurait justifier une tentative qui vise à la faire passer du plan de la politique à celui du droit. Il s'agit essentiellement d'une question qui relève de l'Organisation des Nations Unies. De toute façon, il est très peu probable que la Conférence actuelle réussisse là où l'Organisation des Nations Unies a jusqu'ici échoué.

4. On a dit que le principe de l'égalité souveraine des Etats exigeait que tous les Etats soient capables de participer à la procédure législative internationale. La législation, par nature, est valable pour tous, mais en va-t-il ainsi pour beaucoup de traités? Cela n'est même pas vrai pour la Charte des Nations Unies, à l'exception des principes énoncés à l'Article 2. Le principe de l'universalité ne peut être séparé du principe de l'applicabilité *erga omnes*. Il serait expédient, mais peu logique, qu'un Etat soit libre d'imposer sa participation à certains traités sous prétexte qu'il s'agit de traités généraux multilatéraux, tout en conservant la latitude de faire fi de n'importe quel autre traité de même nature. Un tel état de choses tournerait en dérision le principe du libre consentement, qui est le véritable rempart de la souveraineté des Etats. De plus, la règle *res inter alios acta* n'aurait plus de sens si chacun était libre de lui donner le contenu qui lui plaît. L'Organisation des Nations Unies s'est efforcée de favoriser le développement du droit des traités, mais elle s'est trouvée gênée par le fait que la communauté internationale ne constitue pas une société internationale intégrée.

5. Il est édifiant de noter le nombre réel d'adhésions aux divers traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire<sup>2</sup>. Au 31 décembre 1967, l'Acte général révisé pour le règlement pacifique des différends internationaux avait entraîné 6 acceptations; la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, 65; la Convention de 1963 sur les relations consulaires, 27; le Protocole de signature facultative à la Convention de Vienne sur les

<sup>2</sup> Voir *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.3).