

Document:-
A/CN.4/SR.484

Compte rendu analytique de la 484e séance

sujet:
Droit des traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1959, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

56. M. PAL considère que le dernier membre de phrase du paragraphe premier devrait être ainsi rédigé: "ils ne sont cependant pas tenus, aux fins de négociations, d'être munis de pleins pouvoirs les autorisant à conclure le traité".

57. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, confirme l'interprétation de M. Pal. Il reconnaît que le texte de l'article 15 doit être développé davantage et annonce qu'il le rédigera à nouveau, peut-être après avoir consulté le secrétaire.

58. Quant au sens de l'expression "d'un commun accord" au paragraphe 2, s'il a employé ces mots, c'est parce qu'il estimait qu'ils engloberaient les divers cas. On a souligné qu'au cours d'une conférence, les règles régissant l'accord sur les dispositions sont élaborées par la conférence elle-même. Mais comment le règlement intérieur est-il adopté? S'il est adopté à la majorité simple, ceux qui ont voté contre, s'ils continuent à prendre part à la conférence, donnent leur accord tacite à la procédure qui a prévalu, et cet acquiescement pourrait être considéré comme le "commun accord". Néanmoins, il n'a pas d'objection à ce que l'on insère une règle plus détaillée au paragraphe 2, si elle peut être formulée.

59. M. BARTOS approuve l'opinion du Président. La règle générale, qui régit l'accord, est l'unanimité, à l'exception des cas où les participants ont expressément ou tacitement accepté une procédure différente, soit en approuvant le règlement, soit en continuant à siéger après l'adoption du règlement. En conséquence, il n'y a en réalité aucune dérogation à la règle de l'unanimité. En dernière analyse, les Etats qui n'approuvent pas les décisions de la conférence peuvent refuser de signer le traité ou la convention et peuvent même conclure, entre eux, une convention différente, conforme à leurs points de vue.

60. M. FRANÇOIS fait observer qu'il serait néanmoins très dangereux d'inclure dans le code une allusion à l'unanimité, car elle pourrait être exploitée pour paralyser les conférences internationales qui s'efforcent de rédiger des traités ou des conventions.

61. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare que le dernier cas dont il se souvient, où une controverse sérieuse se soit élevée à propos de la règle de l'unanimité lors d'une conférence multilatérale, est celui de la conférence tenue lors de la conclusion du Traité de paix avec l'Italie en 1947¹. Depuis lors, la règle selon laquelle l'accord sur les dispositions s'obtient au moyen d'une quelconque majorité, n'a pas été sérieusement mise en cause lors des conférences internationales, y compris celles qui se sont réunies sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et pour lesquelles le Secrétaire général a préparé un règlement intérieur provisoire.

62. On pourrait dire qu'en consacrant la règle de l'unanimité, on a consacré une pure fiction ou, du moins, que cette règle n'a pas été sanctionnée par la pratique; on est de plus en plus amené, à son avis, à la considérer comme tombée en désuétude.

63. Le PRESIDENT propose de poursuivre la discussion sur l'article 15 à la prochaine séance.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 5.

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, 1950, No 747.

484ème SEANCE

Lundi 27 avril 1959, à 15 heures.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [suite]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 15 (suite)

1. Le PRESIDENT souhaite la bienvenue à MM. Ago, Padilla Nervo et Verdross, et récapitule à leur intention les points que la Commission a examinés durant la première semaine de la session. A sa séance précédente, la Commission a abordé l'examen de l'article 15 du projet de code du droit des traités.

2. Sir Gerald FITZMAURICE, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, annonce qu'il présentera une nouvelle version du paragraphe 1 tenant compte des différentes situations qui peuvent se présenter en cas de négociations bilatérales, plurilatérales et multilatérales. Il aimerait, toutefois, avoir des directives de la Commission au sujet du paragraphe 2. Aux termes de ce paragraphe, la règle de l'unanimité s'applique dans une conférence multilatérale, sauf si les participants ont décidé d'un commun accord que les textes seraient adoptés à la majorité des voix. Il semble qu'une certaine pratique se soit dégagée peu à peu dans les conférences internationales chargées d'élaborer des traités, d'après laquelle les débats commencent par l'adoption d'un règlement intérieur qui contient presque toujours un article prévoyant que l'accord sur les textes se fera selon une formule quelconque de majorité. Il faut se demander maintenant quelle est la règle qui régit l'adoption de cet article du règlement intérieur. Il peut être adopté sans qu'il y ait un vote formel; ainsi, le président peut annoncer qu'il considère le règlement comme adopté. Ou bien, l'article peut faire l'objet d'un vote et être adopté avec des abstentions, mais sans opposition. Enfin, il peut être adopté, l'opposition s'exprimant par des votes négatifs, mais, comme M. Bartos et d'autres orateurs l'ont fait observer, si la minorité qui s'oppose à l'article continue de participer aux débats après que le président a annoncé que l'article est adopté, cette participation équivaut à un acquiescement.

3. Il est cependant de fait que la règle de l'unanimité au sens formel n'est plus appliquée dans les conférences multilatérales et il s'agit de savoir si la Commission doit constater dans le code l'évolution qui s'est produite sur ce point.

4. M. YOKOTA reconnaît que lorsque, à une conférence internationale, il est décidé que les textes seraient adoptés à la majorité des voix, on pourrait faire valoir qu'il y a un commun accord tacite des participants sur ce point. C'est là une opinion conforme à la doctrine traditionnelle de la souveraineté des Etats en vertu de laquelle un Etat souverain n'est tenu d'aucune obligation à laquelle il n'ait consenti de son propre gré. Ainsi donc, d'après cette théorie, c'est uniquement en présumant qu'il y a un commun accord tacite de tous les participants que l'on peut expliquer qu'actuellement, dans certaines conférences, soit adopté par un vote à la majorité un article du règlement intérieur prévoyant que les textes doivent être adoptés à la majorité des voix.

5. Toutefois, il semble à M. Yokota qu'il ne s'agit là, non pas d'une réalité, mais d'une fiction. Le fait est que

la décision d'adopter le texte de la convention à la majorité des voix est prise à la majorité des voix des participants, généralement sans que ceux-ci se posent sciemment la question de savoir s'il y a eu ou s'il n'y a pas eu commun accord des participants sur ce point. Sans aller jusqu'à s'opposer absolument à l'emploi de fictions dans la science juridique, il estime qu'il vaudrait beaucoup mieux éviter d'y avoir recours. Si la Commission tient à ne pas s'écarter de la réalité, elle pourrait supprimer du paragraphe 2 les mots: "d'un commun accord".

6. Il y a encore une autre raison de supprimer ces mots. Le monde traverse en ce moment une période de transition; après avoir été composé d'Etats absolument indépendants et souverains il est en passe de devenir un monde de coopération internationale et d'intégration. Une des preuves les plus patentes de cet état de transition est le fait que l'on a de plus en plus tendance à accepter le principe de l'adoption à la majorité de la règle selon laquelle les décisions doivent être prises à la majorité des voix. Cette tendance favorise le développement de la coopération internationale et la Commission ne doit rien faire qui puisse gêner cette évolution. En stipulant expressément que la décision des participants concernant l'adoption des textes à la majorité des voix doit être prise "d'un commun accord", on risquerait de nuire au développement de la coopération internationale et des relations amicales entre les Etats. Sur ce point, M. Yokota partage entièrement l'avis de M. François et, pour les deux raisons invoquées, il propose de rédiger le paragraphe 2 simplement en ces termes: "L'accord sur tout texte ou toute partie de texte doit être unanime, sauf décision en faveur de l'adoption des textes à la majorité des voix".

7. M. TOUNKINE estime que la question traitée dans le paragraphe 2 ne rentre pas dans le cadre du projet de code. Dans l'article 18 du projet, le rapporteur spécial passe en revue les diverses modalités selon lesquelles s'effectuent l'établissement définitif du texte d'un traité et son authentification. Cela suffit aux fins du présent code, et il est inutile d'examiner le règlement intérieur des conférences internationales. Si l'on supprimait le paragraphe 2, on ne pourrait pas dire qu'il manque quelque chose dans le code.

8. M. SCELLE partage entièrement l'opinion de M. François (483^{ème} séance) qui pense qu'il serait dangereux de poser en principe qu'il doit y avoir accord unanime sur les textes.

9. M. YOKOTA a raison de dire que le monde est en voie d'intégration à l'échelon international, mais la solution qu'il préconise est inattendue. Comme l'intégration sur le plan international est en contradiction avec le principe de la souveraineté absolue des Etats et que c'est la règle de la majorité et non celle de l'unanimité qui est actuellement appliquée dans les conférences multilatérales, M. Scelle pense que le paragraphe 2 doit être totalement remanié; il devrait y être stipulé que, sauf dans le cas d'un traité bilatéral ou d'un traité entre un très petit nombre d'Etats, la règle de la majorité doit s'appliquer. Si cette modification radicale ne paraît pas acceptable à la Commission, il se rangera à la suggestion faite par M. Tounkine de supprimer le paragraphe 2.

10. M. BARTOS distingue les deux stades de l'élaboration d'un traité: l'établissement du texte et son acceptation définitive par les Etats. En vue de l'établissement du texte, la règle fondamentale est encore l'unanimité, bien qu'en pratique les Etats écartent

volontairement cette règle dans les conférences internationales, soit en acceptant le règlement intérieur de l'organisation sous les auspices de laquelle se tient la conférence, soit en acceptant de prendre part aux travaux dans le cadre du règlement proposé d'avance, soit encore en continuant à y prendre part après l'adoption d'un règlement auquel ils s'étaient opposés. C'est en cela que réside "l'accord", encore que les Etats ne soient disposés à écarter la règle de l'unanimité que parce qu'ils ont la certitude d'être libres de ne pas accepter le texte dans sa rédaction finale. Ainsi, dans le cas des Conférences internationales du Travail, où les Etats sont tenus de considérer comme adoptées par la Conférence les conventions approuvées par la majorité, les gouvernements sont tenus d'informer l'Organisation internationale du Travail au cas où leurs organes législatifs ne sont pas disposés à accepter le texte établi. Cependant, c'est l'Organisation mondiale de la santé qui est allée le plus loin pour rendre les décisions de la majorité obligatoires à l'égard de tous les membres de l'Organisation. Mais, même dans ce cas, les Etats peuvent expliquer les raisons pour lesquelles il leur a été impossible d'appliquer une convention adoptée à la majorité, et l'Organisation est alors tenue d'examiner à nouveau la question soulevée par les Etats opposants. La décision ne devient irrévocablement obligatoire que si elle est confirmée et, dans ce cas, les Etats qui refusent de l'accepter sont libres de se retirer de l'Organisation. La conclusion s'impose dès lors qu'en acceptant d'être membre de l'organisation, l'Etat consent au caractère obligatoire des décisions adoptées à la majorité.

11. Tout en étant personnellement favorable au développement plus poussé de la coopération internationale, M. Bartoš estime que la tâche de la Commission n'est pas de créer des règles idéales, mais de codifier les règles qui sont appliquées dans le monde moderne. Il n'existe pas, en pratique, de règle selon laquelle l'acceptation d'un traité ou la définition des obligations d'un Etat serait l'œuvre d'une quelconque majorité. Si l'on admet en pratique qu'un texte puisse être établi par une majorité, c'est à chaque Etat qu'il appartient, en dernière analyse, de dire s'il accepte le texte qui a été établi. La pratique internationale n'a pas encore dépassé ce stade; le fait est confirmé par ce qui s'est produit dans le cas récent du plus important des traités sur l'intégration européenne, le Traité instituant la Communauté européenne de défense, de 1952: le texte établi a été rejeté par la France. Il est évident que les Etats ne sont pas encore tenus d'accepter les obligations approuvées par la majorité.

12. Il y a naturellement des situations dans lesquelles des pressions morales s'exercent sur un Etat pour l'amener à se conformer à la décision de la majorité. Par exemple, les règles contenues dans les conventions de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sont devenues, en pratique, les normes usuelles qui régissent la circulation aérienne civile internationale. Qu'un Etat soit ou non membre de l'Organisation, il doit respecter les règles de l'OACI s'il veut prendre part à la navigation aérienne internationale. Toutefois, s'il agit ainsi, ce n'est pas pour des raisons juridiques, mais pratiques. En droit, la Yougoslavie n'est pas membre de l'OACI, car la réserve formulée par elle à l'article 5 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, de 1944¹, n'a pas été acceptée. Elle se conforme, néanmoins, aux règles énoncées dans la convention afin de pouvoir bénéficier des facilités des

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 15, 1948, No 102.

aéroports étrangers et des autres avantages découlant de la convention, que l'OACI ne lui refuse pas, bien qu'elle ne soit pas membre de l'Organisation. La Yougoslavie ne conteste pas que les règles de l'OACI aient toutes été approuvées par la majorité, mais il n'en résulte pas qu'elle soit juridiquement tenue de les accepter, car, en l'état actuel du droit international, les Etats peuvent décider souverainement de l'acceptation ou de la non-acceptation des obligations.

13. Quant au danger qui préoccupe M. François, en ce qui concerne les futures conférences internationales, tout ce que peut dire M. Bartoš c'est que ni la Charte des Nations Unies ni la pratique ne prévoient l'adoption d'une législation internationale par une quelconque majorité, en d'autres termes, une législation qui serait applicable aux Etats sans leur consentement. Telle est la réalité présente, et le projet établi par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2 de l'article 15 ne fait que tenir compte de cette réalité. Si elle soulève des objections, la mention de la règle de l'unanimité pourrait être supprimée, mais il serait contraire à la théorie et à la pratique de mentionner une règle majoritaire.

14. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense que la discussion a été rendue plus complexe par l'introduction du concept d'obligations imposées ou assumées. Une grande partie du débat relatif à l'importance de l'intégration de la communauté internationale avait trait à la mesure dans laquelle la majorité peut contraindre la minorité à accepter des décisions de caractère fondamental. Or, l'article 15 ne porte certainement pas sur cette question, et le rapporteur spécial n'a pas eu l'intention de la résoudre à propos de cet article.

15. Le problème est de savoir comment décrire la pratique courante que l'on observe dans les négociations relatives à l'adoption des textes. L'établissement et l'authentification des textes, mentionnés à l'article 18, sont des étapes distinctes dans le processus d'adoption des textes. L'adoption des textes est une question plus simple que le problème, plus vaste, des obligations imposées ou assumées, et M. Liang pense, lui aussi, que la Commission s'écarterait du sujet du droit des traités en discutant la question de savoir si les décisions des conférences ou des organes internationaux doivent être adoptées à l'unanimité ou à la majorité.

16. Il rappelle que la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, de 1948, a été élaborée sous l'empire d'une règle majoritaire conformément au règlement intérieur de l'Assemblée générale, mais l'adoption du texte de la convention par l'Assemblée générale n'a pas imposé d'obligations aux Etats Membres, à moins qu'ils ne soient devenus parties au traité multilatéral qui avait été négocié au sein de l'Assemblée générale. Il est vrai que l'adoption d'un texte pourrait avoir certaines répercussions politiques et, à ce propos, M. Liang évoque la discussion animée qui a eu lieu concernant certains articles lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en 1958. Cependant, le fait que l'article adopté par la majorité pourrait constituer un moyen de pression sur une minorité pour l'amener à se joindre à la majorité échappe, lui aussi, au domaine du droit des traités.

17. Il rappelle également que, lorsque la Société des Nations a essayé de codifier le droit international, l'un des sujets choisis a été la procédure des conférences internationales. C'est sous une rubrique de ce genre qu'on pourrait discuter de la question des obligations imposées en application d'une règle d'unanimité ou de majorité, et non pas à propos du droit des traités.

18. M. AGO déclare que, pour ce qui est des traités multilatéraux, la conclusion de l'instrument comprend trois stades distincts : premièrement, l'établissement du texte, deuxièmement, son entrée en vigueur d'un point de vue général, stade qui requiert, normalement, que l'on atteigne un certain nombre de ratifications ; et troisièmement, son entrée en vigueur à l'égard d'un Etat particulier, avec les obligations qui en découlent, résultat qui ne peut être l'effet que d'une ratification de la part de cet Etat. La question de savoir s'il faut ou non appliquer la règle de la majorité n'intéresse que le premier stade. Il éprouve quelques doutes à propos du texte proposé par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2 de l'article 15, car ce texte semble se rapporter indistinctement aux traités bilatéraux et aux traités multilatéraux, alors qu'en fait il n'a trait qu'aux derniers. Ainsi que le secrétaire l'a très justement souligné, la procédure des organisations internationales est déjà régie par des règles précises, et d'autres conférences internationales ont adopté leurs propres règles. Pour autant qu'il sache, l'unanimité n'est jamais exigée, actuellement, lors d'une conférence diplomatique, et il se demande s'il serait judicieux d'insérer une règle laissant entendre qu'il est nécessaire de l'appliquer chaque fois qu'il n'y aurait pas eu un accord préliminaire différent. Demander l'unanimité serait aussi contradictoire avec le fait que, normalement, une conférence n'est pas appelée à établir un texte destiné à être ratifié par tous les participants.

19. Pour ces raisons, il estime que le paragraphe 2 de l'article 15 devrait être supprimé.

20. M. FRANÇOIS constate qu'un grand nombre des remarques sur lesquelles il se proposait lui-même d'insister ont déjà été présentées par le secrétaire et M. Ago. Il tient cependant à faire observer, en réponse à M. Bartoš, que la question d'une majorité imposant des obligations à une minorité ne se pose pas, étant donné que l'établissement des textes ne peut en lui-même entraîner d'obligation. La règle de l'unanimité serait excessive, car elle permettrait à un seul Etat d'empêcher l'établissement des textes, or c'est là le seul moyen de faire progresser la législation internationale. En conséquence, il n'est pas d'accord avec le projet élaboré par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2. Si, comme il semble être le cas, le rapporteur spécial estime que l'unanimité est indispensable, il convient de préciser, dans l'intérêt du développement progressif du droit, que les textes peuvent être adoptés à la majorité.

21. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, souligne que son but est d'élaborer une règle subsidiaire à laquelle on puisse avoir recours pour savoir comment le règlement intérieur lui-même doit être adopté. On pourrait, par exemple, stipuler qu'à défaut d'autres dispositions, il devrait être adopté à la majorité simple, ce qui donnerait satisfaction à M. François.

22. M. HSU fait observer qu'il serait peut-être plus conforme à l'évolution de la situation d'exiger un vote à la majorité des voix plutôt que le vote unanime proposé à l'origine par le rapporteur spécial.

23. M. PAL déclare que, bien que la discussion ait en grande partie dissipé les doutes qu'il éprouvait au début à propos du paragraphe 2, il persiste à penser que ce texte devrait être supprimé, étant donné qu'il n'est pas tout à fait à sa place dans le présent projet. L'étude actuellement entreprise n'exige nullement la formulation d'un règlement intérieur régissant les con-

férences de nations. Il est vrai que le paragraphe traite uniquement de la question de l'élaboration d'un projet de texte qui, lorsqu'il sera élaboré, ne constituera qu'un texte définitif soumis à acceptation et ne sera obligatoire que s'il est accepté et seulement à l'égard de ceux qui l'auront accepté; mais il semble cependant que, même à l'état de projet définitif, le texte pourra produire des conséquences d'une portée considérable, à preuve des dispositions telles que celle qui fait l'objet de l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 18 du projet de code.

24. Si on décidait toutefois de maintenir ce texte, il serait impossible d'éviter la règle de l'unanimité. Certes, lorsqu'une organisation est constituée en tant qu'assemblée habilitée à agir collectivement, la règle de la majorité doit s'appliquer sous réserve uniquement de toutes dispositions particulières relatives au fonctionnement de cette assemblée. L'Organisation des Nations Unies est une telle assemblée et, partant, ses recommandations touchant les conférences doivent être prises à la majorité des voix; mais une conférence d'États Membres convoquée conformément à ces recommandations ne serait pas, elle, une assemblée capable d'agir collectivement et, par conséquent, ne pourrait prendre aucune décision ayant force obligatoire en l'absence d'un accord unanime de ses membres. Le monde traverse peut-être une période de transition qui l'orientera vers une intégration, mais cette intégration n'est certainement pas encore un fait accompli.

25. D'autre part, M. Pal ne partage pas l'opinion selon laquelle le fait qu'un membre d'une conférence continue à participer aux travaux de cette conférence après l'adoption à la majorité des voix d'une décision contre laquelle il a voté, implique son assentiment à cette décision. Il pense qu'en pareil cas tout membre dissident pourrait être enclin à se retirer de la conférence, ce qui compromettrait les chances de parvenir, en fin de compte, à un accord.

26. M. PADILLA NERVO, faisant observer que l'article 15 semble avoir traité à la fois aux traités bilatéraux (pour lesquels l'unanimité est indispensable) et aux conventions multilatérales, estime que le paragraphe 2 n'est guère nécessaire. Dans le cas des conventions multilatérales, le règlement intérieur est toujours adopté en guise de préliminaire aux débats et il n'a aucun effet sur la ratification ou l'entrée en vigueur de l'instrument final. Bien entendu, le règlement intérieur varie suivant les organismes; il cite l'Article 18 de la Charte, qui traite du vote à l'Assemblée générale, et les articles 108 et 109, relatifs aux amendements à la Charte. Toutefois, d'une manière générale, le règlement intérieur qui régit l'établissement d'un texte n'influe nullement sur son entrée en vigueur ou les obligations qui en découleront pour les États qui l'auront ratifié selon leur procédure constitutionnelle normale. Bien des conventions ont récemment été adoptées au cours de conférences des pays d'Amérique latine, mais elles ne sont pas entrées en vigueur faute d'un nombre suffisant de ratifications.

27. Compte tenu de ces considérations, M. Padilla Nervo croit qu'il est assez vain de formuler, sur la procédure d'adoption des textes lors des conférences internationales, d'autres dispositions que les règles les plus générales.

28. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, souligne, pour répondre à M. Padilla Nervo, qu'un principe préalable est néanmoins nécessaire car une conférence ne serait pas en mesure de

décider par elle-même de la règle qui doit régir l'adoption de son propre règlement intérieur. Il n'est pas d'avis que la question puisse être entièrement omise.

29. M. BARTOS déclare que les États ne sont tenus de participer à aucune conférence internationale, même si elle a un caractère quasi-législatif, mais une fois le règlement intérieur adopté, les participants sont tenus de le respecter. Il est sage pour toute conférence d'élaborer ses règles de procédure touchant l'établissement du texte et quoique, théoriquement, l'unanimité doive être la règle en vue de l'adoption du texte, il n'a jamais nié que la pratique la plus usuelle soit d'appliquer la règle de la majorité.

30. M. EL-KHOURI estime qu'il n'y aurait aucun inconvénient à inclure dans le code un texte prévoyant que les projets définitifs doivent être adoptés à la majorité. Cette règle aurait une importance particulière au regard des traités d'application générale, telle, par exemple, une convention relative au droit de la mer.

31. M. VERDROSS fait observer que, selon la pratique la plus générale, le règlement intérieur d'une conférence est adopté à la majorité, mais tout État participant est libre de ne pas l'accepter et de se retirer de la conférence avant le commencement des travaux proprement dits. Il appuie donc l'opinion de M. Yokota, selon laquelle on devrait préciser que tout accord doit être unanime, à moins que la conférence n'en décide autrement.

32. M. ALFARO dit que la Commission semble être saisie de deux questions principales. Faut-il supprimer purement et simplement le paragraphe 2 ou doit-on conserver une disposition de ce genre, et, dans l'affirmative, faut-il appliquer la règle de l'unanimité ou de la majorité?

33. A son avis, il est souhaitable de conserver une règle qui pose les principes à suivre lors des conférences internationales, et il pense que le texte de la Commission devrait contenir à la fois le principe de la majorité simple et l'idée proposée par M. Padilla Nervo. Le code devrait donc disposer que le texte du traité doit être établi à la majorité, de la manière que la conférence aura elle-même définie par un vote majoritaire. Il préfère la règle de la majorité à celle de l'unanimité car, ainsi que l'a souligné M. François, la règle de l'unanimité donnerait à un seul État la possibilité de faire échouer une conférence.

34. M. AGO pense que le point essentiel en discussion est le vote par lequel la conférence adoptera son règlement intérieur. Il se peut que l'organisation internationale qui convoque la conférence ait déjà établi un règlement, mais, si elle ne l'a pas fait, il appartient à la conférence elle-même d'adopter son règlement intérieur. A son avis, la règle généralement acceptée dans les temps modernes, pour l'adoption de ce règlement, est celle de la majorité simple, sauf décision contraire. La Commission peut donc déclarer qu'en l'absence d'un règlement préétabli la conférence doit adopter son règlement à la majorité simple.

35. Selon M. TOUNKINE, le principe de l'unanimité signifie qu'aucun État ou groupe d'États ne peut prendre une décision liant d'autres États, et que le consentement de chaque État est nécessaire pour l'adoption du règlement intérieur. Il signifie que, une fois la conférence commencée et le règlement adopté à la majorité, un État qui continue à participer aux travaux de la conférence, bien qu'il ait voté contre le règlement, a, en fin de compte, donné son consentement. En fait,

le paragraphe 2 concerne le règlement des conférences et organisations internationales, mais ne se rapporte pas au droit des traités proprement dit. Il ne serait donc pas judicieux de faire figurer cette disposition dans le code puisqu'elle pourrait être considérée comme un empiètement sur les règlements adoptés par les conférences internationales. Il propose donc formellement la suppression du paragraphe 2.

36. Pour M. YOKOTA, il y a trois manières de résoudre la question soulevée au paragraphe 2. La première est celle que prévoit le texte du rapporteur spécial, correspondant à la situation qui existait au XIXème siècle et au début du XXème. La deuxième, qui est préconisée par M. François et M. Scelle, consiste à dire que l'accord sur un texte doit être unanime à moins que les participants n'aient décidé à la majorité des voix que les textes seraient adoptés par un vote majoritaire. M. Yokota croit que c'est la solution de l'avenir, mais la choisir maintenant serait aller trop loin. S'il est exact qu'à un grand nombre de conférences récentes, la règle de la majorité a été adoptée à la majorité des voix, on ne saurait cependant prétendre que cette pratique est établie en droit international. Il propose donc une troisième solution, qui est de ne pas trancher la question dans le projet et de se borner à prévoir que l'accord sur tout texte doit être unanime sauf si les participants ont décidé que le texte serait adopté à la majorité des voix. Sans être catégoriquement opposé à la suppression du paragraphe, M. Yokota juge préférable d'insérer dans le projet une disposition de l'ordre de celle qu'il a indiquée.

37. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, dit qu'il n'est pas d'avis de supprimer le paragraphe 2. Les membres de la Commission qui préconisent sa suppression ont soutenu qu'il ne porte pas sur une question comprise dans le droit des traités proprement dit; s'il en était ainsi, il faudrait supprimer de l'ensemble du projet un grand nombre de dispositions essentielles. Certaines questions relatives à la conclusion des traités font partie du droit des traités et il est pratiquement impossible d'établir une ligne de démarcation bien nette. Ainsi, à pousser le raisonnement jusqu'à sa conclusion logique, on pourrait également supprimer le paragraphe 1 de l'article 15, et l'article 18. Or, il semble indispensable de décider comment un texte doit être établi et par quelle majorité doit être adopté l'article applicable du règlement; ce point ne peut être négligé dans le code. Souvent il n'y aura aucune difficulté, mais la controverse sur le mode d'établissement des règles relatives à l'adoption des textes sera toujours prête à rebondir.

38. A l'exception de ceux d'entre eux qui sont partisans de supprimer la clause, les membres de la Commission semblent être d'accord sur la nécessité de régler la question des négociations multilatérales aux conférences internationales qui établissent les textes. Dans un certain sens, il est également admis que la règle de l'unanimité prévaut, car, à supposer qu'une conférence décide à la majorité des voix d'adopter une procédure de vote majoritaire, si les Etats qui ont voté contre la disposition ne se retirent pas de la conférence mais participent à la rédaction du projet, il y a de leur part acquiescement ou consentement tacites. Toutefois, il n'est pas souhaitable d'en rester là. Cette règle de la majorité est si habituelle qu'il est préférable de l'énoncer expressément, pour éviter des conclusions incertaines. Sir Gerald Fitzmaurice pense donc, comme M. Alfaro, que sauf décision contraire, la règle de la

majorité simple doit être suivie pour l'adoption d'un texte et que la décision d'observer cette règle doit elle-même être prise à la majorité simple, à moins que la pratique ou le règlement d'une organisation internationale ne soit déjà applicable en la matière. Il ne faut pas perdre de vue que cette pratique et ce règlement ne sont pas toujours respectés; par exemple, les conférences convoquées par l'Organisation des Nations Unies ne se conforment pas automatiquement au règlement intérieur de l'Assemblée générale. La Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1958, a adopté son propre règlement intérieur, et s'il est vrai que ses dispositions se rapprochaient beaucoup de la procédure de vote de l'Assemblée générale, elles auraient pu, théoriquement, en être tout à fait différentes.

39. Sir Gerald Fitzmaurice annonce qu'il remaniera le paragraphe 2 en s'inspirant du débat, et il demande à M. Tounkine s'il désire que sa proposition tendant à supprimer le paragraphe soit mise aux voix.

40. M. TOUNKINE n'insiste pas pour que la Commission vote sur sa proposition.

41. M. AMADO voudrait savoir si la disposition rédigée par la Commission présenterait une importance quelconque au cas où toutes les conférences seraient libres d'établir elles-mêmes leur procédure. Il croit que le rapporteur spécial aborde la question d'une manière qui ne correspond guère à la pratique, en ce sens qu'il essaye dans son projet de suivre tous les aspects de la conclusion des traités dans toutes leurs phases. Il s'est ainsi heurté à des difficultés à propos de l'hypothèse de l'unanimité. Or, il va de soi que toutes les conférences doivent rédiger leur règlement intérieur puisque les Etats qui y participent sont souverains. M. Amado est donc d'avis de supprimer le paragraphe.

42. M. FRANÇOIS fait valoir que s'il est exact que les conférences établissent leur règlement, il importe de décider comment elles doivent le faire: à l'unanimité ou à la majorité simple. Il serait peut-être préférable d'attendre que la Commission dispose d'un texte révisé pour prendre une décision sur la suppression du paragraphe.

43. M. SCELLE est d'avis que l'on pourrait conserver le paragraphe 2, à condition de prévoir une procédure de conclusion particulière pour tous les cas où des organisations internationales sont en cause, puisque la pratique et le règlement de ces organisations doivent influencer sur le règlement de la conférence.

44. M. TOUNKINE pense également qu'il conviendrait de reprendre la question lorsque la Commission sera saisie d'un texte révisé. Si l'on décidait qu'une disposition devait être maintenue, il préférerait un texte du genre de celui que M. Yokota a suggéré.

45. M. BARTOS rappelle que, conformément au règlement intérieur provisoire généralement établi par le Secrétariat pour les conférences convoquées par l'Organisation des Nations Unies, les textes sont censés, en principe, être adoptés à la majorité des deux tiers, à moins que la conférence n'en décide autrement. Vu cette règle coutumière, la question soulevée au paragraphe 2 est d'ordre pratique. La règle concernant la majorité des deux tiers n'a jamais été abrogée dans la pratique des Nations Unies, et elle est observée par toutes les conférences des Nations Unies. M. Bartoš n'insistera pas pour que le code prescrive la majorité des deux tiers, mais il se croit tenu de souligner que la Commission ne devrait pas énoncer de règle obligatoire précise en la matière; il est, en outre, catégorique-

ment opposé à l'adoption d'une disposition portant en termes impératifs absolus que les décisions doivent être prises à la majorité simple, car ce n'est pas une règle du droit international positif. L'ensemble de la question déborde la compétence des spécialistes et des juristes, et dépend encore de considérations tenant à l'équilibre politique. En conséquence, une règle absolue de cette nature risquerait de décourager certains Etats de participer aux conférences, car ils pourraient hésiter à se mettre dans une situation où il leur faudrait s'incliner devant la volonté de la majorité.

La séance est levée à 18 heures.

485ème SEANCE

Mardi 28 avril 1959, à 10 heures.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [suite]

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLES PREMIER ET 2 * (suite)

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente ses nouveaux projets d'articles premier et 2 dont la teneur est la suivante:

"Article premier. — Portée du présent code

"1. Le présent code s'applique à tous les accords internationaux compris dans la définition donnée à l'article 2, quelle que soit leur forme ou dénomination particulière et qu'ils soient consignés dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes.

"2. Bien que désignant normalement un accord international constaté par un instrument formel unique, le terme "traité" est réputé, aux fins du présent code, comprendre tout type d'accord international auquel s'applique le code; toutefois, cette disposition ne préjuge pas qu'un accord international donné ait ou non le statut juridique ou le caractère d'un traité aux fins des formalités constitutionnelles nationales de l'une des parties.

"3. En raison des dispositions de l'article 2, le présent code ne s'applique pas, à proprement parler, aux accords internationaux qui ne sont pas sous la forme écrite, non plus qu'aux déclarations unilatérales ou autres communiqués ou instruments de caractère unilatéral, sauf lorsqu'ils font partie intégrante d'un groupe d'instruments qui, pris dans leur ensemble, constituent un accord international ou bien ont été formulés ou acceptés de manière à équivaloir à un tel accord ou à en faire partie.

"4. Le simple fait qu'en raison des dispositions du paragraphe précédent, le présent code ne s'applique pas aux accords qui ne sont pas sous la forme écrite ou à certaines catégories d'instruments unilatéraux n'affecte aucunement la force obligatoire qu'un accord ou un instrument de cette nature peut avoir conformément aux principes généraux du droit international."

"Article 2. — Définition de l'accord international

"Aux fins du présent code, un accord international (quel que soit son nom, son titre ou sa dénomination) est un accord constaté:

"a) Soit par un instrument formel unique (traité, convention, protocole, etc.)

"b) Soit par deux ou plusieurs instruments connexes formant un tout (échange de notes, lettres, mémorandums, déclarations mutuelles, etc.), à condition que l'accord soit conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres collectivités ayant la qualité de sujets du droit international et possédant la personnalité internationale et le pouvoir de conclure des traités et soit destiné à créer des droits et des obligations ou à établir des rapports régis par le droit international."

2. On a proposé de fusionner l'article premier et l'article 2, mais sir Gerald Fitzmaurice a jugé préférable de transférer simplement certaines dispositions de l'article 2 à l'article premier et de modifier le titre de l'article 2 qui devient: "Définition de l'accord international". La première méthode employée — consistant à définir le mot "traité" et à expliquer ensuite qu'un traité, aux fins de ce code, est un accord international sous la forme écrite — a abouti à des confusions, et il espère que la Commission jugera la nouvelle rédaction plus logique.

3. Le nouveau paragraphe 1 de l'article premier reproduit la plus grande partie de la première phrase de l'ancien paragraphe 1 et la plus grande partie de l'ancien paragraphe 2. La seconde phrase de l'ancien paragraphe 1 de l'article premier combinée avec l'ancien paragraphe 3 de l'article 2 constituent à présent le paragraphe 3 de l'article premier. Le nouveau texte du paragraphe 2 de l'article premier reprend le contenu de l'ancien paragraphe 4 de l'article 2. L'article 2 se borne à reproduire en substance le contenu des anciens paragraphes 1 et 2 de l'article 2.

4. Dans le paragraphe 3 de l'article premier, le rapporteur spécial a essayé de tenir compte de la thèse selon laquelle certaines déclarations unilatérales peuvent faire partie d'un accord international, soit parce qu'elles sont liées à d'autres instruments unilatéraux avec lesquels elles constituent un tel accord, soit parce qu'elles ont fait l'objet d'une acceptation. Le paragraphe 4 restreint la portée du paragraphe 3, en précisant que s'il est vrai que les accords verbaux et certains instruments unilatéraux ne sont pas des traités ou des accords internationaux aux fins du code, cela n'affecte en rien leur force obligatoire.

5. L'article 2 de la nouvelle rédaction n'est qu'une version simplifiée des paragraphes 1 et 2 de l'ancien article 2. Il ne faut pas perdre de vue que la définition ne vaut qu'aux fins du code. La condition qui figure à la fin de l'article est la seule partie qui n'ait pas été entièrement débattue au sein de la Commission. Ses termes sont en grande partie empruntés aux travaux du professeur Bierly et de sir Hersch Lauterpacht et les motifs en sont expliqués en détail dans les rapports de ce dernier (A/CN.4/63 et A/CN.4/87). Sir Gerald Fitzmaurice attire l'attention sur le paragraphe 7 de son commentaire des articles (A/CN.4/101), et également sur le paragraphe 10, où il explique pourquoi il n'a pas fait siennes la proposition de sir Hersch Lauterpacht de faire de l'enregistrement au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies le critère permettant de déterminer si un instrument est véritablement un

* Reprise des débats de la 480ème et de 481ème séances.