

Document:-
A/CN.4/SR.490

Compte rendu analytique de la 490e 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>)*

à l'organisation des conférences internationales et non pas au droit des traités. On pourrait soutenir qu'il faut inclure dans un code relatif au droit des traités un passage concernant la procédure de vote du texte lors de conférences internationales, mais l'on ne saurait aller plus loin.

63. La question est analogue à celle de la conciliation du principe de la *Grundnorm* avec la règle *pacta sunt servanda*. Dans la vie pratique, ce problème est, lui aussi, résolu malgré une antithèse théorique.

64. M. PADILLA NERVO partage l'avis de M. Scelle que la Commission ne peut laisser de côté, dans son code, la question du mode d'adoption des textes lors de conférences multilatérales. Ces conférences conserveront toujours le pouvoir de déterminer leur propre procédure, mais la Commission doit étudier la question du vote et exprimer son opinion sur ce qui est souhaitable et pratique. Il n'est pas d'accord avec ceux des membres de la Commission qui ont proposé que le code passe ce point sous silence. La Commission doit exprimer une opinion et ne doit pas laisser la question sans solution.

65. M. Padilla Nervo rappelle qu'il est favorable à une formule ayant pour base la règle de la majorité des deux tiers. A cet égard, il souligne, à propos de la déclaration de M. Pal, qu'il a cité les dispositions de l'Article 18 de la Charte et le règlement intérieur de l'Assemblée générale en guise d'exemples et non pas pour montrer qu'une conférence serait nécessairement liée par ces dispositions.

66. M. EL-KHOURI demande pourquoi il est nécessaire de consacrer un débat aussi long à la question du vote au sein des conférences internationales. Le fait qu'un texte a été adopté à la majorité simple, à une majorité spéciale ou à l'unanimité n'influe en aucune manière sur le droit d'un Etat de ne pas ratifier le traité ou de ne pas y adhérer. Il préférerait que l'alinéa ii soit maintenu dans sa rédaction actuelle.

La séance est levée à 13 heures.

490ème SEANCE

Vendredi 8 mai 1959, à 9h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

NOUVEL ARTICLE 6 (ANCIEN ARTICLE 15) [suite]

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, résume les débats de la Commission sur l'article 15, dont le texte remanié constitue le nouvel article 6 (voir 488ème séance, par. 46).

2. La discussion a porté essentiellement sur la rédaction du texte d'un traité dans les conférences internationales; sir Gerald Fitzmaurice mentionnera cependant, en premier lieu, certains autres points dont il a été question. Le secrétaire de la Commission a proposé (488ème séance, par. 62) de modifier le titre de l'article et de le libeller comme suit: "Rédaction et adoption du texte". Le rapporteur spécial approuve, pour sa part, cette proposition qu'il convient de renvoyer au comité de rédaction. Le mot "administrative", au paragraphe 1, a prêté à objection. Il reconnaît que ce n'est pas le mot le plus approprié, mais il a voulu indiquer

que la procédure de négociation est une fonction de l'exécutif et non du législatif. Il serait disposé à accepter la proposition de M. Scelle et à la remplacer par le mot "officielle" (488ème séance, par. 68).

3. Aucune observation particulière n'a été faite à propos du paragraphe 2. Quant au paragraphe 3, M. Verdross a mis en doute que le chef d'une mission diplomatique ait, par sa fonction même, le pouvoir de négocier un traité bilatéral entre l'Etat qu'il représente et l'Etat auprès duquel il est accrédité (488ème séance, par. 60). En vérité, un chef de mission possède certainement ce pouvoir en vertu de ses lettres de créance, qui l'habilitent à "traiter" avec le gouvernement de l'Etat auprès duquel il est accrédité, bien qu'il ne tienne évidemment pas de ses fonctions le pouvoir de signer le traité ou de représenter son pays à une conférence multilatérale qui siégerait sur le territoire de cet Etat.

4. Certains membres de la Commission ont proposé de supprimer, au paragraphe 4, la phrase finale dont ils considèrent la teneur comme évidente. D'autres ont jugé cette phrase importante pour écarter toute possibilité de malentendu à propos des effets juridiques de l'adoption d'un texte. M. Yokota a fait observer que la question est traitée au paragraphe 1 de l'article 17 (voir 489ème séance, par. 6). Le rapporteur spécial préconise le maintien d'une telle disposition dans le code, car les spécialistes du droit international eux-mêmes éprouvent parfois des doutes touchant les conséquences juridiques de l'adoption d'un texte. Si la Commission décidait de ne pas la conserver dans l'article 17, il faudrait du moins qu'elle figure dans l'article actuellement en discussion.

5. A propos de l'alinéa i du paragraphe 4, certains membres de la Commission ont jugé inutile d'indiquer que les textes des traités bilatéraux sont adoptés à l'unanimité, et M. Ago a proposé de restreindre la portée de l'alinéa i au cas des traités négociés "entre un petit nombre d'Etats" (voir 488ème séance, par. 52). Le rapporteur spécial approuve en principe cette proposition, mais il pense que le comité de rédaction pourrait ne faire mention du cas des traités bilatéraux que par une sorte de parenthèse, au moyen d'une formule telle que "outre le cas des traités bilatéraux".

6. Le reste du débat qui a été consacré au nouvel article 6 et qui en constitue la partie la plus importante, ainsi que la plupart des propositions, ont porté sur les alinéas ii et iii. Le rapporteur spécial n'a pas l'intention de passer en revue toutes les propositions, mais il s'efforcera de les grouper par catégories. Selon l'une d'entre elles — il n'est pas certain qu'elle ait été maintenue — point ne serait besoin de traiter des règles de vote dans les conférences internationales, car c'est là une question touchant à la procédure des conférences et ne faisant pas strictement partie du droit des traités. Accepter ce point de vue équivaldrait à dire que rien ne relève du droit des traités, à moins qu'il ne s'agisse d'un traité parachevé et effectivement en vigueur. Il pense que personne ne souhaite aller aussi loin, et tous les membres de la Commission conviendront probablement que la question de la méthode employée pour l'adoption du texte d'un traité fait certainement partie du droit des traités et en constitue même un élément très important. Si un accord peut être réalisé sur ce point, sir Gerald Fitzmaurice ne voit pas comment cette question pourrait être exclue du code.

7. Diverses propositions ont été faites à ce sujet. On a proposé de stipuler simplement qu'il appartient à

chaque conférence de fixer la méthode par laquelle elle adoptera le texte d'une convention. Sans prétendre que cette proposition soit erronée, il la juge insuffisante, car elle laisse sans solution la question essentielle de savoir comment une conférence doit procéder pour prendre cette décision, faute de laquelle elle ne pourrait adopter aucun texte. Il est donc indispensable que la Commission fasse un pas de plus.

8. A cet égard encore, diverses suggestions ont été faites. Tous ont estimé que les conférences internationales dont il est question à l'alinéa ii auront toujours le droit d'adopter la règle de vote qu'elles préfèrent, mais de nombreux membres de la Commission ont préconisé l'insertion d'une règle de vote et la plupart d'entre eux ont suggéré la règle de la majorité des deux tiers. Ensuite, les avis se sont partagés sur le point de savoir si l'article devrait définir le mode d'adoption d'une autre règle: certains préconisaient l'emploi d'une formule vague telle que "sauf si la conférence en décide autrement", alors que d'autres insistaient pour demander que le code indique avec précision la majorité requise pour l'adoption d'une décision à propos d'une autre règle. La question a été posée clairement dans l'échange de vues entre M. François et M. Tounkine (voir 489^{ème} séance, par. 2 et 3, et 7 et 8).

9. M. Tounkine a soutenu qu'il est inutile de préciser de quelle manière une conférence devra adopter sa règle de vote, car la question relève de l'organisation de la conférence et, en tout cas, elle est toujours résolue en pratique. Sir Gerald Fitzmaurice ne pense pas, comme M. Tounkine, qu'il ne soit pas nécessaire d'être précis. S'il est vrai que très peu de conférences ont arrêté leurs travaux pour n'avoir pas été capables d'adopter une règle de vote, la question a cependant causé très souvent des difficultés et des retards considérables. Ce fait seul semblerait indiquer qu'il est souhaitable d'inclure une disposition relative à l'adoption de règles de vote sur le fond.

10. Si la majorité des membres de la Commission est en faveur d'une telle disposition, la question se posera alors de savoir s'il convient ou non d'inclure une règle de vote sur le fond; en d'autres termes, une première solution consisterait à ajouter, à la fin de l'alinéa ii une formule telle que "à la majorité des deux tiers, sauf si la conférence en décide autrement à la majorité simple", tandis que l'autre solution serait d'indiquer que la règle de vote d'une conférence sera celle que la conférence choisira à la majorité simple. Dans le second cas, il serait peut-être souhaitable de mentionner, dans le commentaire du code, que, bien que la Commission n'ait inséré dans cet article aucune proposition relative à une règle de vote sur le fond, elle estime que la règle qu'il est préférable d'adopter est celle de la majorité des deux tiers. Le commentaire pourrait ensuite énumérer certaines des raisons qui motivent ce point de vue: par exemple, qu'il n'est guère utile que des conférences adoptent des conventions, à moins que ces textes n'obtiennent un très large appui au sein de la conférence; que dans le cas contraire, la convention adoptée n'est ratifiée que par un assez petit nombre d'États et qu'elle demeure plus ou moins lettre morte; enfin, qu'il est préférable que les conventions soient adoptées par une majorité telle qu'elles aient plus de chances d'être un jour ratifiées par la plupart des participants, même si, du fait de la règle de la majorité des deux tiers, le nombre des conventions élaborées devait être plus restreint. Le rapporteur

figurer dans le commentaire, quelle que soit la décision prise touchant l'insertion d'une règle de vote sur le fond dans l'article lui-même.

11. Sir Gerald Fitzmaurice estime, comme M. Padilla Nervo (voir 489^{ème} séance, par. 64), que le mode d'adoption du texte d'une convention par une conférence internationale est un sujet que la Commission doit traiter, d'une façon ou d'une autre. Il y aurait une lacune grave dans l'œuvre de la Commission si elle n'exprimait son opinion sur une question aussi importante, que ce soit dans le code lui-même ou dans le commentaire. Même si aucune mention n'est faite d'une règle de vote sur le fond, il est indispensable de préciser la procédure par laquelle la conférence fixera sa propre règle de vote pour l'adoption du texte.

12. Sir Gerald Fitzmaurice est arrivé à la conclusion, après avoir écouté les débats, qu'un vote à la majorité simple est la seule solution pratique pour l'adoption de cette règle de procédure. Théoriquement, on pourrait stipuler que la conférence doit choisir la règle de vote sur le fond à la majorité des deux tiers. Mais il n'est pas du tout facile de prendre une décision à la majorité des deux tiers. En fait, l'une des principales raisons d'appliquer la règle de la majorité des deux tiers à l'adoption du texte des conventions est de rendre cette adoption assez difficile, mais les textes adoptés à cette majorité bénéficieraient d'un large soutien. Cependant, si la règle de la majorité des deux tiers peut se justifier pour les travaux fondamentaux d'une conférence, elle n'est pas défendable dans le cas des questions de procédure qui sont toujours, en pratique, résolues à la majorité simple. Si la Commission propose la règle de la majorité des deux tiers pour l'adoption du règlement intérieur, une conférence, au lieu d'être en mesure d'adopter ce règlement vite et sans difficulté, pourra se trouver obligée de consacrer beaucoup de temps à l'élaboration de règles acceptables.

13. Concernant l'alinéa iii, le rapporteur spécial partage l'opinion du secrétaire de la Commission concernant l'imprécision des mots "ou sous ses auspices" (voir 488^{ème} séance, par. 64). Peut-être pourrait-on libeller le commencement de l'alinéa iii comme suit: "Dans le cas des traités rédigés au sein d'une organisation internationale ou lors d'une conférence internationale convoquée par une organisation internationale...". A part cela, aucune objection n'a été présentée au sujet de l'alinéa iii. Les actes constitutifs de certaines organisations internationales — l'Organisation des Nations Unies, notamment — ne prévoient aucune règle de vote pour les conférences convoquées par elles. D'autres organisations internationales, telle l'Organisation internationale du Travail, ont des dispositions constitutionnelles régissant la matière.

14. Touchant cette question, M. Ago a mentionné (488^{ème} séance, par. 53) la possibilité pour une organisation internationale — dont l'acte constitutif ne contiendrait aucune disposition de ce genre — de convoquer une conférence en établissant que l'adoption du texte de la convention aura lieu selon une certaine règle de vote. Le secrétaire de la Commission a souligné (489^{ème} séance, par. 14), en se fondant sur les débats consacrés par l'Assemblée générale à la pratique des organes des Nations Unies touchant l'Article 62 de la Charte, que l'Organisation des Nations Unies, qu'elle ait ou non le pouvoir de fixer à priori une telle règle pour les conférences qu'elle convoque, a, pour sa part, choisi, en quelque sorte délibérément, de ne pas exercer ce pouvoir; et, à la lumière des débats de la Sixième

Commission en 1949¹, la pratique invariable a été de laisser cette question à la décision de la conférence elle-même. Le Secrétariat élabore évidemment des règlements intérieurs provisoires, mais il appartient à chaque conférence de décider si elle les adoptera sous cette forme ou si elle les modifiera.

15. Pourtant, de l'avis de M. Ago, l'existence de la pratique des Nations Unies en cette matière n'écarte pas l'éventualité qu'une autre organisation internationale convoque une conférence, de caractère technique, par exemple, pour laquelle elle énoncerait une règle particulière de vote. Le rapporteur spécial reconnaît qu'une telle situation est concevable, et il propose d'en tenir compte en ajoutant un quatrième alinéa disposant que, lorsqu'une organisation internationale a le pouvoir de convoquer une conférence et de prescrire la règle de vote de la conférence, et que l'organisation exerce ce pouvoir dans un cas donné, la règle de vote sera celle qui aura été ainsi prescrite. Une formule aussi souple ne portera pas atteinte à la position d'organisations comme celle des Nations Unies, qui ne font pas usage de leur pouvoir de prescrire une règle de vote.

16. Sir Gerald Fitzmaurice n'a pas mentionné les formules précises qui ont été proposées. Elles pourront être examinées utilement par le comité de rédaction, à condition que la Commission prenne auparavant une décision sur les questions de principe. Il prie les membres de faire des propositions sur la procédure que la Commission devra suivre pour arriver à cette décision.

17. M. AGO, après avoir mûrement réfléchi au problème posé par l'alinéa ii, est parvenu à la conclusion que les membres de la Commission se mettraient peut-être plus facilement d'accord s'ils décidaient — comme M. Sandström a été le premier à le proposer en termes précis (489^e séance, par. 47) — de ne pas mentionner de majorité dans le texte du code à propos de l'adoption du texte des traités, mais de mentionner la question dans le commentaire. Il ne faut pas oublier que les conférences internationales ne sont pas toutes convoquées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies et que les conventions qu'elles sont chargées d'adopter se rapportent aux matières les plus diverses. Il est possible que dans certaines conférences, on puisse déceler une tendance déterminée en cette matière, mais cela ne veut pas dire qu'elle doive se retrouver dans toutes les conférences. Même en ce qui concerne les conférences des Nations Unies, les règles que l'on a appliquées ont varié. Par exemple, la Conférence sur le droit de la mer, de 1958, a adopté la règle de la majorité des deux tiers, alors que la Conférence des Nations Unies pour l'élimination ou la réduction des cas d'apatridie, qui a eu lieu en mars-avril 1959, a choisi la règle de la majorité simple. Sans doute l'objet de ces conférences a-t-il beaucoup influé sur les décisions qu'elles ont prises au sujet de la règle à suivre pour les votes sur les questions de fond, et il n'est pas inconcevable qu'à une conférence future sur un autre sujet, la meilleure solution soit la majorité des trois quarts ou même l'unanimité. Par conséquent, pour résoudre le problème posé à l'alinéa ii le mieux est d'employer les mots "selon les règles établies par la conférence elle-même".

18. Le commentaire pourra, certes, indiquer que l'on a tendance, pour certaines matières, à adopter la règle

de la majorité des deux tiers, et en donner des exemples. Toutefois, M. Ago ne pense pas qu'il soit judicieux de préciser que telle ou telle règle générale jouit d'une préférence.

19. Pour ce qui est de la manière dont une conférence établit les règles de vote, M. Ago considère que c'est en vertu d'un principe général de droit que ces règles sont adoptées à la majorité simple. Il préférerait que le texte du code le dise expressément, mais là encore il est disposé à accepter la solution consistant à indiquer dans le commentaire que la tendance dans les conférences est d'adopter le règlement à la majorité simple.

20. En ce qui concerne la dernière question dont a parlé le rapporteur spécial, il exprime à nouveau sa conviction que la Commission ne doit pas s'inspirer uniquement de la pratique des Nations Unies et oublier qu'une organisation internationale technique telle que l'Union internationale des télécommunications peut convoquer une conférence internationale en adoptant d'avance pour elle une règle de vote, bien que l'acte constitutif de l'organisation soit muet à cet égard. Il ne voit pas d'objection à la proposition du rapporteur spécial, mais il serait plus simple d'ajouter à la fin de l'alinéa iii les mots "ou dans une décision prise par les organes compétents de celle-ci".

21. M. TOUNKINE fait observer que, des propositions dont la Commission est saisie, celle tendant à ce que le texte d'un traité soit adopté suivant la règle de vote choisie par la conférence a la portée la plus considérable. Cette proposition — pour laquelle il accepte la formulation de M. Ago — exclut toutes les autres et, si la Commission doit voter sur les diverses propositions, il faut la mettre aux voix la première.

22. Contrairement à M. Ago, M. Tounkine ne croit pas que l'article doive être muet au sujet de la règle de vote sur le fond alors qu'il contiendrait une disposition pour l'adoption de cette règle. Si la Commission mentionne une règle dans le code, ce doit être la règle régissant l'adoption du texte du traité, et non pas la règle à suivre pour l'adoption du règlement intérieur. Les règles de procédure rentrent dans le cadre de l'organisation des conférences internationales, et c'est là une question que la Commission n'a pas étudiée. M. Tounkine persiste à penser qu'il ne convient pas que le code effleure, presque incidemment, un aspect isolé de cette question.

23. Si, par son premier vote, la Commission décide qu'il y a lieu de formuler dans le code une règle de vote sur le fond, M. Tounkine demande qu'elle se prononce ensuite sur la proposition tendant à ce que le code prévoie l'adoption des textes à la majorité des deux tiers, sauf si la conférence décide d'adopter une autre règle en la matière.

24. M. ALFARO propose que la Commission tranche les questions dont elle est saisie, dans l'ordre suivant : d'abord la question de savoir si le code doit mentionner aux alinéas ii et iii la manière dont une conférence adopte le texte d'un traité. Il faudra ensuite, si elle répond affirmativement, qu'elle décide si le texte est adopté à la majorité des deux tiers, à la majorité simple ou suivant la règle fixée par la conférence elle-même. Enfin, elle aura à dire si le code doit mentionner la majorité à laquelle une conférence adopte la règle de vote sur le fond. Lorsqu'elle aura tranché ces questions de principe, il sera facile de discuter les diverses formules qui ont été proposées.

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Sixième Commission*, 187^e à 199^e séances.

25. M. YOKOTA fait valoir que les décisions que la Commission est sur le point de prendre sont d'une très grande importance. Il serait peut-être préférable de demander d'abord au comité de rédaction de rédiger un texte unique pour l'alinéa ii, si faire se peut, ou un choix de textes soigneusement rédigés énonçant les différentes solutions proposées. Ainsi, lui semble-t-il, la Commission sera mieux à même de prendre ses décisions.

26. M. PAL estime qu'il serait vain de stipuler la majorité des deux tiers pour l'adoption d'un texte si l'on ne prévoit pas en même temps que cette règle ne peut être modifiée que par un vote à la même majorité au moins.

27. M. BARTOS appuie la proposition de M. Alfaro parce qu'il est convaincu que la question revêt une importance considérable et doit être réglée par la Commission elle-même.

28. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, convient que la Commission renvoie parfois à son comité de rédaction des questions qui ne sont pas à proprement parler d'ordre rédactionnel, mais il se demande s'il convient d'adopter la proposition de M. Yokota : en l'espèce, la Commission doit évidemment commencer par prendre une décision de principe.

29. M. FRANÇOIS croit qu'il pourrait être utile de suivre la proposition de M. Yokota ; la Commission peut fort bien demander au comité de rédaction de formuler un choix de clauses.

30. Pour M. ALFARO, étant donné que les membres de la Commission eux-mêmes ne sont pas d'accord, la procédure proposée par M. Yokota constituera une perte de temps.

31. M. KHOMAN partage l'opinion de M. Alfaro et propose que la Commission décide immédiatement si elle fera figurer dans le projet une disposition concernant l'adoption du texte d'un traité. Si elle se prononce pour l'affirmative, il conviendra de mentionner dans le commentaire que l'application de la règle de la majorité des deux tiers tend à se généraliser.

32. M. EDMONDS fait observer que la Commission n'échappera pas aux difficultés auxquelles elle se heurte en renvoyant le paragraphe 4 au comité de rédaction ; elle doit se prononcer sans plus tarder sur les questions de fond soulevées au cours du débat. Il ne partage pas l'opinion selon laquelle le code ne doit pas contenir de disposition touchant la procédure à suivre dans les conférences internationales.

33. M. AMADO constate qu'une proposition qu'il avait déjà présentée vient d'être reprise par M. Alfaro et semble bénéficier de l'appui de M. Sandström et de M. Ago.

34. Il n'est pas de l'avis de ceux qui pensent que la Commission ne saurait imposer une règle. L'Assemblée de la Société des Nations a appliqué la règle de l'unanimité sauf dans les cas où le Pacte prévoyait expressément d'autres solutions (par exemple pour l'élection des membres non permanents du Conseil et des juges de la Cour permanente de Justice internationale). En revanche, dans les commissions, les décisions ont toujours été prises à la majorité simple en vertu d'une pratique suivie depuis l'origine et que la délégation des Pays-Bas a essayé, en 1924, de faire introduire dans le règlement intérieur. Les délégations qui se trouvaient dans la minorité s'abstenaient en général de voter en séance plénière, de sorte que le budget, par exemple, a toujours été adopté à l'unanimité.

35. Comme l'accord n'est pas réalisé au sein de la Commission, il convient de laisser à chaque conférence le soin de trancher la question de la règle de vote.

36. M. PADILLA NERVO pense que la Commission doit pouvoir décider si le code contiendra une règle relative à la majorité requise pour l'adoption du texte d'un traité par une conférence. Si une telle disposition est insérée dans le code, elle peut porter que la conférence elle-même fixe la majorité nécessaire ou bien spécifier cette majorité ou, enfin, formuler une règle en réservant à la conférence la possibilité d'adopter une autre solution. De l'avis de M. Padilla Nervo, le code doit ou bien énoncer la règle de la majorité des deux tiers ou bien laisser à chaque conférence le soin d'adopter la règle qui lui agréée.

37. M. Padilla Nervo ne voit pas d'objection à la règle de l'unanimité qui est énoncée à l'alinéa i du paragraphe 4.

38. Lorsque la Commission aura pris une décision, le comité de rédaction sera en mesure d'établir le texte et l'on pourra citer dans le commentaire les divers points de vue énoncés au cours du débat.

39. M. AGO propose formellement de remplacer, à l'alinéa ii du paragraphe 4, le dernier membre de phrase commençant par les mots "à la majorité simple", par les mots "selon les règles établies par la conférence elle-même". Il propose également d'indiquer dans le commentaire que les conférences ont nettement tendance à se prononcer en faveur de la règle de la majorité des deux tiers pour l'adoption des textes et en faveur de la règle de la simple majorité pour l'adoption du règlement intérieur.

40. M. TOUNKINE appuie la proposition de M. Ago.

41. Le PRESIDENT estime que la proposition de M. Ago constituera une excellente solution si la Commission se décide dans ce sens, mais que l'on ne saurait néanmoins se dispenser de parcourir les étapes préliminaires qui permettent d'aboutir à un accord. Selon lui, la Commission doit régler les questions suivantes : premièrement, doit-on formuler une règle de vote précise et, dans la négative, doit-on dire que la conférence elle-même adopte son règlement ; ensuite, à supposer que la première question soit tranchée affirmativement, quelle sera la majorité requise ; enfin, convient-il d'insérer dans le projet une disposition concernant la règle à suivre lors du vote pour l'adoption du règlement intérieur lui-même, et, dans l'affirmative, à quelle majorité la conférence adoptera-t-elle son règlement ?

42. M. TOUNKINE approuve les suggestions du Président touchant les questions que la Commission doit trancher, mais il demande qu'elle décide d'abord si le code doit contenir une disposition relative à l'adoption du règlement intérieur, car cette décision influera sur les autres.

43. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelant qu'on a soutenu que la règle de la majorité des deux tiers était à priori la seule logique, précise qu'un grand nombre de conférences récentes réunies pour la conclusion de conventions internationales ont adopté la règle de la majorité simple. Parmi ces conférences, on peut citer : la Conférence maritime des Nations Unies de 1948, la Conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information de 1948, la Conférence des Nations Unies sur les transports routiers et les transports automobiles de 1949, la Conférence des Nations Unies sur la déclaration de décès de personnes disparues de 1950, la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides de 1951, la

Conférence de plénipotentiaires sur le statut des apatrides de 1954, la Conférence internationale sur la conservation des ressources biologiques de la mer de 1955, la Conférence des Nations Unies sur les obligations alimentaires de 1956 et la Conférence de plénipotentiaires pour l'élaboration d'une convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage de 1956. On n'a pas davantage expressément proposé de suivre la règle de la majorité des deux tiers, lorsque l'Assemblée générale elle-même a préparé la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, en 1948, et la Convention sur la nationalité de la femme mariée, en 1957.

44. A la conférence qui a rédigé le Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique, les décisions modifiant le texte du projet préétabli ont été prises à la majorité des deux tiers et, sauf disposition contraire, toutes les autres décisions l'ont été à la majorité simple.

45. M. Liang ne partage pas l'opinion selon laquelle le code ne devrait pas mentionner la question; une disposition prévoyant que le texte d'un traité est adopté à la majorité simple ou à la majorité des deux tiers, selon la décision de la conférence, pourrait être insérée à l'alinéa ii du paragraphe 4.

46. Pour M. PAL, il est clair que toute conférence peut décider d'appliquer la règle de la majorité, mais le problème est de savoir suivant quelle procédure elle prendrait cette décision. Il doute cependant que la Commission doive examiner cette question en la circonstance.

47. M. VERDROSS fait observer qu'il tient de l'axiome qu'aucun Etat ne peut empêcher une conférence d'adopter son règlement intérieur à la majorité simple. Les Etats de la minorité n'ont le choix qu'entre deux issues: s'incliner devant la décision de la majorité ou quitter la conférence. Cette opinion n'est pas contraire au principe général de l'unanimité qu'il a rappelé à la séance précédente (489^e séance, par. 32), puisque tout Etat appartenant à la minorité qui continue à participer aux travaux de la conférence accepte tacitement le règlement adopté par la majorité. En aucun cas la minorité n'est-elle liée par la décision de la majorité en ces matières.

48. M. YOKOTA pense que si le code doit contenir une disposition sur la procédure d'adoption du texte, il faut que cette disposition ait un sens. Or cela ne signifie rien de dire que, dans le cas des traités multilatéraux négociés au sein d'une conférence internationale, le texte doit être adopté selon la procédure que la conférence aura approuvée. La Commission doit au moins indiquer une règle de vote qu'il conviendra d'appliquer à moins que la conférence n'en décide autrement. Compte tenu des remarques du secrétaire (voir ci-dessus par. 43 à 45), M. Yokota incline à se prononcer pour une clause aux termes de laquelle la règle de la majorité simple sera applicable à moins que la conférence ne décide d'adopter quelque autre règle de vote.

49. M. HSU estime que, sauf certaines exceptions, toute conférence est, bien entendu, libre d'adopter la règle de la majorité des deux tiers, voire la règle de l'unanimité. A son avis, toutefois, la seule solution appropriée dans le code est de retenir la règle de la simple majorité pour l'adoption du texte; cette règle, bien entendu, pourra elle-même être modifiée par un vote à la majorité simple.

50. M. TOUNKINE fait observer que les conférences citées par le secrétaire de la Commission dif-

fèrent considérablement entre elles par la composition et la nature. C'est ainsi que le nombre des Etats qui ont participé à la Conférence de 1959 pour l'élimination de l'apatridie se situe entre 30 et 40, alors que la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1958, réunissait les représentants de 86 Etats.

51. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) précise que, dans sa précédente intervention, il n'a nullement voulu convaincre la Commission des mérites de la règle de la majorité simple, mais montrer simplement qu'il existait des précédents pour l'une et l'autre règle. Il va sans dire que le Secrétaire général, dans l'élaboration du règlement provisoire d'une conférence, tient toujours compte de la nature du sujet traité et du nombre des Etats participants. Dans le cas de la Conférence sur le droit de la mer, par exemple, il n'a pas hésité à suggérer la règle de la majorité des deux tiers, et sa proposition a été acceptée par le groupe consultatif d'experts qui a aidé le Secrétaire général à préparer les travaux de la Conférence.

52. Dans aucune récente conférence l'adoption des règles de procédure n'a soulevé de difficulté.

53. Le PRESIDENT invite la Commission à voter sur le point de savoir si le code doit contenir l'indication d'une règle de vote sur le fond, pour l'adoption des textes dans les conférences internationales.

Par 8 voix contre 6, avec une abstention, la Commission décide de ne pas inclure dans le code de règle de vote sur le fond.

54. Le PRESIDENT constate qu'étant donné le vote qui vient d'intervenir, il n'est pas nécessaire de mettre aux voix le contenu d'une telle règle de vote sur le fond.

55. Il invite la Commission à se prononcer sur la question de savoir s'il faut insérer dans le code une règle de vote pour l'adoption du règlement intérieur.

Par 9 voix contre 3, avec 2 abstentions, la Commission décide d'inclure dans le code une règle de vote pour l'adoption du règlement intérieur.

56. M. EL-KHOURI estime que la seule règle que le code doive mentionner est celle de la majorité simple.

57. M. AGO fait remarquer qu'il n'a pas été fait de proposition pour une règle de majorité qualifiée en matière de vote sur la procédure; de toute façon, une telle règle serait très peu pratique car elle pourrait risquer d'avoir pour effet que la conférence ne puisse même aborder ses travaux. Par conséquent, la seule solution possible est d'énoncer la règle de la majorité simple aux fins d'adoption du règlement intérieur.

58. M. PADILLA NERVO souligne qu'aux termes de l'Article 18 de la Charte des Nations Unies, lorsque l'Assemblée générale doit se prononcer sur le point de savoir si une question est importante ou non, la décision est prise à la majorité simple. A son avis, cette disposition de la Charte ne laisse aucun choix à la Commission et elle peut de ce fait se dispenser de voter sur ce point particulier.

59. M. KHOMAN n'est pas convaincu que la clause visée ôte à la Commission toute initiative. Il voudrait savoir s'il y a dans la pratique de la Société des Nations ou de l'Organisation des Nations Unies des précédents d'adoption du règlement intérieur à la majorité des deux tiers.

60. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) n'a pas connaissance d'un cas récent d'application de la majorité des deux tiers en matière de procédure. Toutefois, les dispositions relatives à la procédure

contenues dans le Pacte de la Société des Nations ont été, implicitement, adoptées à l'unanimité, parce que le Pacte constituait la clef de voûte du système des Traités de paix de 1919 pour lesquels la règle de vote était fondée sur l'unanimité. Bien entendu, il s'agit là d'un cas exceptionnel.

61. M. TOUNKINE doute, lui aussi, que la seule solution qui s'offre à la Commission soit de recommander la règle de la majorité simple pour l'adoption du règlement intérieur d'une conférence; il existe une autre possibilité, qui est indiquée au paragraphe 2 de l'article 15 du projet original du rapporteur spécial (A/CN.4/101).

62. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, rappelle que, d'une manière générale, on avait estimé son texte original difficilement applicable et que la Commission était saisie d'une nouvelle proposition. Si la plupart des membres estiment que la règle de la majorité simple s'impose d'elle-même en matière d'adoption du règlement intérieur, il n'est pas besoin de voter sur la question.

63. M. ALFARO partage l'opinion des membres de la Commission qui pensent que la règle de la majorité simple est la seule qui soit applicable. Toutefois, ce point peut ne pas paraître aussi évident aux profanes; c'est pourquoi il suggère d'insérer dans le code une disposition expresse à cet égard.

64. Le PRÉSIDENT croit comprendre que de l'avis quasi unanime des membres de la Commission la règle de la majorité simple est la seule possible. A moins qu'une demande de scrutin ne soit formulée, le comité de rédaction sera prié d'élaborer une disposition dans ce sens.

65. M. TOUNKINE précise que, bien que ne partageant pas l'avis de la majorité, il s'abstiendra de demander un vote.

66. M. YOKOTA n'élèvera pas d'objection à la procédure indiquée par le Président, mais il rappelle avoir dit (voir 488ème séance, par. 67) que la règle de la majorité simple n'est pas encore établie en droit international et que d'établir une telle règle relèverait du développement progressif du droit international. Il espère que sa manière de voir sera dûment consignée dans le commentaire.

67. Le PRÉSIDENT déclare que le comité de rédaction sera prié de prendre en considération le point de vue de M. Yokota. Le commentaire devra également dégager les arguments présentés au cours du débat en faveur de la majorité des deux tiers et de la majorité simple, et résumer les renseignements donnés par le secrétaire.

La séance est levée à 12 h. 50.

491ème SEANCE

Lundi 11 mai 1959, à 15 h. 10.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Programme de travail

1. Le PRÉSIDENT annonce qu'il a reçu un télégramme de M. Erim remerciant la Commission de l'honneur qu'elle lui a fait de l'admettre parmi ses membres (voir 486ème séance, par. 77) et exprimant

son regret de ne pouvoir, du fait d'un engagement antérieur, se rendre à Genève avant le début du mois de juin.

2. Le Président communique ensuite que M. Zourek, rapporteur spécial pour le point 2 (*Relations et immunités consulaires*), a été retenu par les devoirs qu'il a assumés à la Cour internationale de Justice. Il faut donc que la Commission envisage comment établir son plan de travail pour la session en cours, et sir Gerald Fitzmaurice invite les membres à présenter leurs observations à ce sujet.

3. Après un débat portant sur la procédure, M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare qu'à son avis la Commission ne saurait perdre de vue que ses travaux sur les relations et les immunités consulaires doivent être achevés au cours de la présente session. Si l'on pouvait escompter la venue de M. Zourek pour le 19 mai au plus tard, la Commission ferait sans aucun doute tout ce qui est en son pouvoir pour terminer sa tâche sur ce sujet. Il est très probable que M. Zourek donnerait suite à un message urgent que la Commission lui adresserait dans ce sens, mais dans le cas contraire, M. Liang pense que la Commission devrait entamer ses travaux sur la question le 18 mai.

4. Il appelle l'attention de la Commission sur le chapitre V du rapport de la Commission sur les travaux de sa dixième session¹ dans lequel elle s'est non seulement engagée à achever un projet provisoire sur les relations et immunités consulaires, mais a également fixé son plan de travail. Au paragraphe 64 du rapport, il est précisé que les membres doivent arriver à la session prêts à mettre par écrit leurs principaux amendements dans la semaine, ou au plus tard dans les dix jours suivant l'ouverture de la session. Il est évident que l'absence de M. Zourek a quelque peu modifié la situation.

5. Résumant un nouvel échange de vues, le PRÉSIDENT fait observer que la question des relations et immunités consulaires ne comporte pas de grandes difficultés théoriques et qu'elle est assez familière aux membres de la Commission, étant très proche de celle des relations et immunités diplomatiques. Il estime donc que la question peut être utilement discutée même en l'absence du rapporteur spécial. En conséquence, il croit utile d'envoyer à M. Zourek un télégramme indiquant que la Commission juge important d'ouvrir la discussion sur la question le 18 mai, si l'on veut que le premier projet à soumettre aux gouvernements soit terminé au cours de la session; qu'elle espère que M. Zourek sera en mesure de se rendre à Genève avant cette date, même s'il devait retourner à La Haye pour quelques jours; et que, en tout cas, la Commission lui serait reconnaissante de bien vouloir préciser quelles questions il désirerait voir examiner seulement à partir du moment où il pourra être présent.

6. Le Président propose qu'il soit autorisé à rédiger, à l'adresse de M. Zourek, un télégramme en ce sens.

Il en est ainsi décidé.

Désignation d'un comité de rédaction

7. Le PRÉSIDENT propose que le Comité de rédaction de la Commission soit composé de M. Hsu (président), M. Alfaro (vice-président), M. François, M. Ago, M. Tounkine et M. Yokota. Chacun des rapporteurs spéciaux en ferait également partie lorsque

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément No 9, p. 30.