

Document:-
A/CN.4/SR.502

Compte rendu analytique de la 502e 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>)*

45. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) souligne qu'il partage l'opinion du rapporteur spécial sur l'utilité du paragraphe 4, notamment lorsqu'il s'agit de traités bilatéraux. La pratique qui consiste à faire mention du pouvoir de signer n'est pas très souvent suivie dans les traités multilatéraux.

46. Le Secrétaire appelle l'attention de la Commission sur deux questions de détail. En premier lieu, lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux négociés sous les auspices d'une organisation internationale, des pouvoirs indiquant seulement qu'un représentant a été désigné pour participer à la conférence en qualité de "plénipotentiaire" ne seraient pas suffisants aux fins de la signature. Il faut qu'il soit spécifié dans les pouvoirs que leur porteur a qualité pour signer: le mot "plénipotentiaire" pourrait, en effet, ne se rapporter qu'aux pleins pouvoirs de négocier ou simplement de participer à la conférence ou d'y assister en qualité d'observateur. En second lieu, le secrétaire ne voit pas quel peut être le sens des mots "ou dans les autres cas dans lesquels l'autorisation résulte de l'acte de signature". Les autres exceptions indiquées au début du paragraphe 4 se justifient par les fonctions de la personne qui appose sa signature, fonctions qui rendent inutile la constatation du pouvoir de signer, ou encore elles ont trait à certaines catégories d'instruments qui, par leur nature même, ne sauraient comporter cette constatation. On pourrait donc supprimer les mots que vient de citer le secrétaire.

47. M. AGO se déclare d'accord avec le rapporteur spécial sur le résumé que celui-ci vient de faire et ses suggestions au sujet de l'article 22. Il tient toutefois à souligner que, dans une précédente intervention (voir 500ème séance, par. 26), il n'a pas proposé de supprimer le paragraphe 4 et ne s'est pas élevé contre l'idée de faire figurer une sorte de recommandation dans ce paragraphe. L'objet de son intervention était d'éviter l'emploi d'une formule qui ferait peser un doute sur la validité d'un traité où l'on aurait omis de constater l'existence du pouvoir de signer, alors que, en fait, les plénipotentiaires auraient été munis de ce pouvoir. Il conviendrait, dans ce paragraphe, de dire "devrait" plutôt que "doit".

48. Au sujet de la proposition du rapporteur spécial tendant à regrouper dans un autre ordre les dispositions des divers articles, il fait observer qu'il serait utile que la version nouvelle soit présentée le plus tôt possible pour que l'on puisse voir plus facilement où l'on en est. Le rapporteur spécial a préféré, pour traiter des divers aspects de l'élaboration des traités, les considérer dans l'ordre logique des diverses étapes. M. Ago, quant à lui, approuve cette décision. Toutefois, quel que soit le système adopté, il serait difficile d'éviter de traiter de certains éléments consacrés de la procédure, tels que la signature, à propos de plus d'une phase de l'élaboration du traité; mais il espère que le rapporteur spécial s'efforcera de ne pas parler de la signature dans la nouvelle section où il doit traiter de l'authentification, et de réserver cette question pour la nouvelle section relative à l'acceptation provisoire. Le paraphe et la signature sont loin d'être équivalents: il faudrait, autant que possible, en traiter séparément.

49. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, annonce qu'il préparera le plus tôt possible un texte remanié. Il propose de renvoyer l'article 22 au Comité de rédaction, dans les conditions qu'il a déjà indiquées, et étant entendu en outre, vu les observations qui viennent d'être faites, qu'au paragraphe 4, il sera inséré une phrase ou un membre de phrase pré-

disant que l'absence d'une formule constatant l'existence du pouvoir de signer ne saurait compromettre la validité du traité si, en réalité, les pleins pouvoirs nécessaires pour la signature ont été délivrés, étant entendu aussi que les mots "résulte de l'acte de signature ou" seront supprimés et enfin que le paragraphe sera modifié pour tenir compte des observations du Secrétaire à propos du mot "plénipotentiaires".

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

502ème SEANCE

Mercredi 27 mai 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 23

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 23 et fait observer que cet article s'appliquera principalement au cas où un représentant donne une signature ou un paraphe sans avoir l'autorisation de son Gouvernement et peut-être sans avoir communiqué avec lui. On pourrait soutenir que l'article n'est pas strictement nécessaire si l'on gardait les dispositions antérieures relatives à la validation du paraphe et de la signature.

2. M. FRANÇOIS pense qu'il serait peut-être utile d'indiquer si la validation ultérieure prend effet à compter de la confirmation ou rétroagit à la date de l'acte non autorisé.

3. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, déclare que la date d'entrée en vigueur dépendra de la nature de l'acte non autorisé qui est validé. Dans le cas d'un paraphe, ce sera la date de la signature définitive, et dans le cas d'une signature non autorisée, c'est-à-dire en fait d'une signature *ad referendum*, la validation prendra rétroactivement effet à compter de la date de la signature non autorisée.

4. M. PAL estime que la validation subséquente d'un acte non autorisé ne peut avoir un effet plus grand qu'un acte autorisé. A son avis, il est nécessaire de faire figurer cet article dans le code.

5. M. SANDSTRÖM est lui aussi d'avis que l'article est indispensable. Il ne voit pas la nécessité de spécifier à partir de quelle date la validation prend effet, étant donné que les actes non autorisés ne produisent par eux-mêmes aucun effet entre les parties.

6. M. TOUNKINE met en doute l'utilité de l'article 23, étant donné la décision prise par la Commission de supprimer dans les articles 20 et 21 les mentions relatives à l'approbation et à la recommandation personnelle du traité par la personne qui appose la signature ou le paraphe.

7. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, explique que l'article 23 concerne les actes accomplis par un représentant à l'insu ou sans l'autorisation de son gouvernement, peut-être en cas d'urgence; l'approbation ou la recommandation personnelle n'a aucun rapport avec le contexte.

8. M. TOUNKINE n'a pas été convaincu par l'explication du rapporteur spécial. Il va de soi qu'un gouver-

nement peut décider de signer un accord négocié par un agent sans son autorisation ou même négocié par un organe officieux.

9. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) convient qu'il serait peut-être utile de faire figurer dans le projet un article tel que l'article 23. Cet article repose sur un principe du droit relatif aux mandats qui, à son avis, a des éléments communs dans les systèmes juridiques de tous les pays civilisés.

10. Il estime, cependant, que la formule "les dispositions des articles 15 à 22 ci-dessus" est trop générale et qu'il faudrait mettre davantage en relief les rapports de l'article 23 avec les aspects spécifiques du processus de conclusion des traités.

11. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, ne voit pas d'objection à la proposition du secrétaire et, sous réserve de celle-ci, il propose de renvoyer l'article 23 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 24

12. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 24. Le paragraphe 1 n'appelle aucun commentaire, si ce n'est qu'il pourrait être amélioré par des changements mineurs de rédaction.

13. Le principe énoncé dans le paragraphe 2 est d'autant plus évident que le nombre des Etats qui participent à la négociation est plus faible, et bien entendu, il apparaît avec le maximum de netteté dans le cas de traités bilatéraux. En revanche, on tend à le perdre de vue dans le cas des grandes conférences internationales, car il peut alors sembler normal que tout Etat puisse signer ultérieurement le traité. A son avis, quand le traité ne contient aucune disposition admettant d'autres Etats à la signature, celle-ci sera limitée aux Etats qui ont négocié à moins qu'ils ne décident par un autre accord d'ouvrir le traité à la signature d'autres Etats. Dans le cas d'un traité qui a été signé ou si le délai prévu pour la signature des Etats qui ont négocié est expiré, l'expression "Etats signataires" ne désignera pas les Etats qui ont négocié à l'origine, mais les parties à l'accord qui ouvre le traité à l'adhésion d'autres Etats.

14. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) considère l'article 24 comme un article utile qui devrait figurer dans le code. La discussion sur les articles précédant immédiatement l'article 24 a clairement montré que la signature constitue une preuve non seulement de l'authentification, mais aussi de l'acceptation provisoire. Il suggère de supprimer la deuxième partie du paragraphe 1.

15. M. Liang n'a rien à objecter au principe énoncé au paragraphe 2 qui, à son avis, est reconnu par la pratique. Toutefois, il estime que la rédaction n'en est pas assez souple. Si le traité contient une stipulation concernant le droit de signer des Etats qui n'ont pas participé aux négociations, la question est réglée de façon satisfaisante. En l'absence d'une telle disposition, la question relève de l'accord des Etats qui ont participé aux négociations et non des Etats signataires, car il se pourrait qu'un Etat partie aux négociations accepte que des Etats signent le traité sans que lui-même soit en mesure de le signer. Il propose d'amender comme suit le paragraphe 2 après le mot "prévoit": "ou que tous les Etats ayant participé aux négociations sont convenus que d'autres Etats peuvent signer soit au moment

prévu dans le traité pour la signature, soit au cours de la période où le traité reste ouvert à la signature".

16. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, admet qu'il vaudrait peut-être mieux au paragraphe 1 supprimer les mots "dans tous les cas où la signature est le mode d'authentification adopté" et il reconnaît aussi qu'au paragraphe 2 les mots "ou quand il en est ainsi décidé", ne sont pas tout à fait appropriés parce qu'ils se rapportent à un accord extérieur au traité. En outre, la formule "lorsque celui-ci le prévoit" devrait être modifiée car certains traités, au lieu d'énumérer les Etats n'ayant pas participé aux négociations qui ont qualité pour signer le traité, désignent une catégorie d'Etats comme étant habilités à devenir partie audit traité.

17. Quant à l'autre question soulevée par le secrétaire, elle est tranchée par les mots "ou (dans le cas où le traité reste ouvert à la signature) par tous les Etats ayant participé à la négociation".

18. M. TOUNKINE estime que si l'on inclut un article sur le droit de signer dans le code, celui-ci devrait contenir aussi des articles sur le droit de parapher, le droit de ratifier, le droit de déposer les instruments de ratification et ainsi de suite. L'article 24 soulève le sérieux problème du droit de devenir partie à un traité; si ce problème pouvait être réglé, il ne serait probablement pas nécessaire de traiter séparément du droit de participer aux différentes phases de la conclusion d'un traité.

19. La première question est de savoir si un groupe d'Etats a le droit d'exclure tous les autres Etats d'un traité qui se rapporte à un problème d'intérêt général. Un des principes fondamentaux du droit international moderne est celui de l'égalité des Etats, d'où il suit que tous les Etats ont des droits égaux à participer au règlement de problèmes qui sont d'intérêt général. Ce principe devrait figurer dans le code.

20. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur général spécial, déclare, sans vouloir se prononcer sur l'utilité d'un article général relatif au droit de devenir partie à un traité, qu'un tel article ne saurait guère traiter de façon adéquate du droit de signer, du droit de ratifier et du droit d'adhérer, puisque chacun de ces droits s'exerce dans des conditions différentes. A cet égard, le rapporteur spécial appelle l'attention de la Commission sur les articles 31 et 34.

21. M. YOKOTA pourrait accepter en principe l'article 24 et il n'a pas d'objection contre le paragraphe 1. Il fait observer que, tandis que le paragraphe 1 se rapporte à la signature considérée en tant que mode d'authentification, le paragraphe 2 traite de la signature en tant que mode d'acceptation provisoire.

22. Les mots "en principe" qui figurent au paragraphe 2 sont vagues. L'expression peut signifier que le droit de signer est limité aux Etats qui ont participé à la négociation, sous réserve de l'exception mentionnée dans le paragraphe. Elle pourrait aussi signifier qu'il existe des exceptions, non spécifiées, à la règle suivant laquelle les Etats qui ont participé aux négociations ont le droit de signer. Si l'on a en vue le premier sens, il vaudrait mieux supprimer les mots "en principe".

23. M. Yokota doute que tous les Etats qui ont participé à la négociation d'un traité aient le droit absolu de le signer. Les traités adoptés aux conférences internationales fixent habituellement pour la signature une date limite ou un délai déterminé, et si un Etat partie aux négociations ne signe pas dans le délai spécifié, il

n'a plus ensuite le droit de signer. Peut-être serait-il bon d'insérer les mots "sauf disposition contraire du traité".

24. Le **PRESIDENT**, parlant en qualité de rapporteur spécial, déclare accepter la suppression des mots "en principe". Commentant le deuxième point de M. Yokota, il fait remarquer que tous les Etats parties aux négociations ont le droit de signer, mais chacun d'eux peut choisir de ne pas exercer ce droit. Le point est traité à l'article 25.

25. M. **AGO** n'examinera pas quant au fond la question très intéressante soulevée par M. Tounkine. La Commission pourrait poursuivre sa première lecture et examiner ensuite s'il convient d'avoir dans le code une section spéciale sur le droit des Etats à devenir parties à certains types de traités.

26. Comme dans le cas d'un précédent article, M. **AGO** estime qu'à l'article 24, les mots "la faculté de le signer" pourraient être préférables aux mots "le droit de le signer".

27. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. **AGO** a des doutes au sujet des mots "ou quand il en est ainsi décidé par tous les signataires originaires ou ... par tous les Etats ayant participé à la négociation", et notamment au sujet du mot "tous". Si un traité est négocié au sein d'une conférence internationale, il est certain que les participants à la conférence peuvent décider, à la majorité prévue pour l'adoption du traité, d'autoriser d'autres Etats qui n'ont pas participé à la conférence à signer le traité; de même, dans le cas d'une conférence convoquée par une organisation internationale, cette dernière peut certainement prendre à la majorité une décision analogue.

28. M. **FRANÇOIS** est d'avis que l'article 24 devrait contenir une stipulation relative au droit des nouveaux Etats de signer un traité même si celui-ci est muet à cet égard. Le code doit régler la manière dont les Etats qui n'existaient pas au moment de la négociation d'un traité peuvent devenir parties à ce dernier.

29. A ce propos, il demande si le consentement de tous les signataires originaires ou de tous les Etats ayant participé à la négociation, selon le cas, est toujours nécessaire pour l'admission de nouveaux signataires. Il pense à des traités en vigueur depuis longtemps tels que quelques-unes des conventions de La Haye que certains des signataires originaires n'ont pas encore ratifiés. Sauf erreur, le Gouvernement des Pays-Bas a coutume, en tant que dépositaire de ceux des traités qui ne contiennent pas de clause d'adhésion, de demander le consentement de toutes les parties, en d'autres termes de tous les Etats qui ont ratifié le traité, lorsque de nouveaux Etats expriment le désir d'y adhérer.

30. Le **PRESIDENT**, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, précise que le problème ne se pose que si le traité ne contient pas de clause d'adhésion. Il reconnaît toutefois qu'au paragraphe 2, le mot "tous" est trop catégorique et qu'il conviendrait de modifier le paragraphe à la lumière des observations de M. **AGO** et de M. **François**.

31. M. **BARTOS** signale que la réunion des ministres des affaires étrangères à Paris et à New-York, en 1946, qui avait pour objet la rédaction des traités de paix, constitue un exemple frappant de la manière dont une conférence à laquelle participent un grand nombre d'Etats peut laisser à certains d'entre eux le soin d'établir le texte définitif d'un traité. Les quatre grandes puissances, et non ces Etats, qui ont été directement

intéressés, ont pris leurs décisions et ont rédigé le texte, puis les autres participants l'ont signé. Cet exemple amène à se demander si le droit de signer aux fins d'authentification du texte peut être réservé aux Etats qui ont rédigé le texte définitif, ou si tous les participants le possèdent. Dans l'exemple qu'il a cité, il y a eu, en un certain sens, dérogation au principe de l'égalité de souveraineté des Etats, mais les participants l'ont acceptée. Toutefois, il approuve le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 24 et ne propose aucun amendement, mais il demande que l'exemple en sens contraire qu'il a donné soit mentionné dans le commentaire.

32. Tout en approuvant le principe du paragraphe 2, il doute que des Etats qui n'ont pas participé aux négociations soient en droit de signer aux fins d'authentification du texte. On pourrait insérer, dans la section C du code, une clause prévoyant les cas où les signataires originaires ont le droit exclusif d'authentifier le texte et de devenir parties au traité. Il est possible qu'il faille remanier le paragraphe 2, mais son principe est juste.

33. Pour M. **PAL**, l'important est de décider quels Etats ont le droit de devenir parties à un traité et selon quelle méthode. La question de la méthode fait l'objet de l'article 27, mais le droit de devenir parties n'est énoncé nulle part, bien qu'en fait le droit de signer n'en soit qu'une conséquence. Les Etats qui n'ont pas participé aux négociations n'ont évidemment pas le droit de signer aux fins d'authentification du texte. Une clause réglant le droit de devenir partie à un traité, combinée avec l'article relatif aux méthodes prévues à cet effet, déterminerait logiquement les Etats qui ont le droit de signer.

34. Le **PRESIDENT**, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, répond qu'il serait certainement possible de faire figurer dans le projet un article général consacré au droit de devenir partie à un traité, mais il n'en faudrait pas moins des clauses distinctes pour le droit de signer, le droit de devenir partie et le droit d'adhérer, puisqu'il n'y a que trois méthodes pour devenir partie à un traité; la signature, la signature suivie de la ratification, et l'adhésion. C'est pourquoi les articles relatifs à cette question ont été placés sous des rubriques distinctes.

35. Les traités de paix de Paris conclus en 1946, auxquels M. **Bartoš** s'est référé, ont été des cas très exceptionnels et il est improbable qu'il s'en représente de semblables. Toutefois, même en ce qui les concerne, l'article 24 est parfaitement correct, puisque les quatre puissances qui ont rédigé le texte ont été les seuls Etats ayant participé à la négociation. Les autres Etats ont été convoqués à une conférence, mais, selon le règlement de celle-ci, ils n'ont eu que le droit de recommander ou de proposer des modifications au projet de base et les ministres des affaires étrangères des quatre puissances pouvaient accepter ou rejeter ces modifications. Le texte définitif a été ouvert à la signature à Paris.

36. M. **Bartoš** semble s'être mépris au sujet du paragraphe 2. Il est improbable qu'une signature ait pour seul effet d'authentifier le texte sans signifier aussi qu'il est provisoirement accepté comme base d'accord virtuel. La signature donnera toujours le droit de ratifier et, ainsi, de devenir partie au traité. Il serait donc impossible d'autoriser des Etats autres que les Etats originaires à signer uniquement aux fins d'authentification du texte et, de toute façon, l'authentification est essentiellement l'acte des Etats qui ont participé aux négociations, puisque eux seuls savent comment le texte a été établi.

37. M. BARTOS approuve les observations du rapporteur spécial concernant le paragraphe 1. Seuls les Etats participant à la rédaction définitive peuvent effectivement être considérés comme participant aux négociations. Il a simplement rappelé une exception remarquable qui, il le reconnaît, ne sera probablement suivie d'aucune autre.

38. Il admet qu'il s'est mépris au sujet du paragraphe 2, mais il pense que le malentendu provient de la rédaction et si cette dernière a induit en erreur un membre de la Commission, il est encore plus vraisemblable qu'un juriste qui n'en fait pas partie aura du mal à en trouver le sens exact.

39. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, est d'avis, comme M. Bartos, que le paragraphe 2 doit être remanié. Il est évident, également, qu'il faut supprimer la mention de l'authentification, au paragraphe 1.

40. Pour M. TOUNKINE, le débat a montré que le droit de devenir partie au traité constitue le véritable problème. M. Pal a dit, à juste titre, que la signature devait être considérée comme une manière particulière d'exercer ce droit.

41. Dans sa rédaction actuelle, le paragraphe 1 ne traite que de la signature considérée comme mode d'authentification et figure donc logiquement dans la section B; mais, si l'on supprime la mention de l'authentification, la substance du texte sera modifiée et la signature sera considérée comme un mode de devenir partie au traité. Or, une telle disposition sortira du cadre de la section B et il faudra déplacer l'article. Logiquement, il serait bien préférable de traiter du droit de devenir partie au traité dans un seul article ou dans une seule section.

42. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, fait observer qu'on pourrait donner satisfaction à M. Tounkine en retirant — comme il a l'intention de le faire — les articles 20 à 25 de la section B pour les placer dans une section séparée ou dans la section C.

43. Il semble que, d'une façon générale, les membres de la Commission soient d'accord au sujet du droit ou de l'absence de droit de devenir partie à un traité. On peut traiter cette question soit dans un article sur le droit même de devenir partie au traité, soit dans diverses dispositions, à propos de la signature, de la ratification et de l'adhésion, comme le fait le présent projet.

44. Il reconnaît le bien-fondé de l'argument de M. François selon lequel il n'existe pas de droit unilatéral de devenir partie à un traité et un certain contrôle à cet égard est nécessaire; il pense comme lui que l'essentiel est le mode d'exercice du contrôle et que ce serait aller trop loin que d'exiger le consentement de tous les signataires originaires pour l'admission de nouveaux signataires. Toutefois, on peut régler très simplement cette question, en rédigeant des clauses appropriées.

45. L'observation de M. Tounkine concerne un problème beaucoup plus important; il prétend que tout Etat a le droit unilatéral de devenir partie à un traité d'intérêt général, qu'il ait ou non pris part aux négociations et qu'il rentre ou non dans la catégorie d'Etats visée dans le traité. Cette question doit être approfondie.

46. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) appelle l'attention sur l'observation importante de M. Ago, qui a dit que, si un Etat resté étranger aux négociations

souhaitait devenir partie à un traité, il n'était peut-être pas nécessaire d'exiger le consentement de tous les signataires originaires pour l'autoriser à signer l'instrument. Une conférence peut décider, à la majorité des voix, d'inviter un Etat qui n'a pas participé aux négociations à signer le texte. Si elle le fait par voie de résolution, il est évident que le vote ne doit pas nécessairement être unanime.

47. Il faudrait compléter le paragraphe 2 de l'article 24 pour viser l'usage qui s'établit dans les conventions conclues sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Par exemple, l'article 26 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë¹ prévoit que les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée peuvent signer la convention et délèguent à l'Assemblée générale le pouvoir d'inviter tout autre Etat à devenir partie à la Convention, bien qu'il n'ait pas pris part à la Conférence. Ce n'est pas la première fois qu'une conférence tenue sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies a adopté cette solution. Le texte de la Commission pourrait tenir compte de cette évolution récente de la procédure au sein de l'Organisation.

48. M. BARTOS constate que la pratique internationale fait une distinction, comme l'a rappelé M. François, entre les signataires originaires d'un traité et les Etats qui y adhèrent ultérieurement. Néanmoins, une nouvelle pratique, celle que le secrétaire a décrite, a pris naissance dans les conférences des Nations Unies: elle donne aux Etats qui n'ont pas pris part aux négociations la possibilité de signer les conventions ouvertes à la signature; selon cette pratique, des Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies peuvent signer pour authentification et devenir ainsi parties au traité adopté par la conférence. En conséquence, la distinction entre les divers modes de participation faite par le rapporteur spécial n'est plus aussi claire qu'elle l'était dans la pratique traditionnelle, et il convient de tenir compte des questions posées par M. François, M. Pal, M. Tounkine et M. Ago. Du point de vue théorique, le principe formulé par le rapporteur spécial est exact, mais il n'est pas conforme à la pratique moderne. Cette évolution du droit international doit trouver écho dans le texte, soit à l'article 24, soit dans l'un des articles de la section C qui ont trait à la participation.

49. M. YOKOTA estime qu'il faut distinguer entre le droit et la faculté de participer à la négociation d'un traité, puis de devenir partie à ce traité. Tout Etat qui a qualité pour conclure un traité a la faculté de prendre part à la négociation d'un traité de caractère général puisque ce traité met en jeu les intérêts de tous les membres de la communauté internationale. On ne saurait dire, pour autant, que tout Etat a le droit de devenir partie à ce traité; ce droit, *stricto sensu*, appartient seulement aux Etats qui ont pris part aux négociations ou qui sont admis à devenir parties au traité par une disposition du traité lui-même ou par le consentement des signataires originaires ou des Etats qui ont ratifié le traité. De même, lorsqu'il s'agit de la participation à des négociations ou à une conférence réunie pour préparer un traité, c'est aux Etats qui ont pris l'initiative des négociations ou de la conférence qu'il appartient de dire quels Etats devront être invités.

¹ Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels, vol. II, Séances plénières (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.4, vol. II), annexes, document A/CONF.13/L.52, p. 150 à 153.

On peut ici faire un parallèle avec le droit — ou la faculté — d'établir des relations diplomatiques ou consulaires. Tout Etat a la faculté d'établir des relations de cet ordre par consentement mutuel, mais on ne saurait dire qu'il existe de droit en la matière, puisqu'un Etat ne saurait exiger le consentement d'un autre Etat.

50. M. HSU ne pense pas que le rapporteur spécial puisse formuler en termes satisfaisants une règle qui réponde aux difficultés soulevées par M. François et M. Tounkine. De toute manière, il ne croit pas que l'absence de cette règle présente d'inconvénients. Il est peu probable que la situation envisagée par M. François puisse se prolonger ; d'ailleurs elle ne saurait se produire que pour un très petit nombre de traités. A propos de la question posée par M. Tounkine, M. Hsu fait observer que les traités relatifs à des questions qui intéressent la communauté des nations sont d'une si vaste portée que la question de savoir si certains pays peuvent devenir parties à ces traités ne présente pas d'intérêt pratique : l'acceptation de ces traités par la plupart des pays du monde suffit, en effet, à garantir qu'aucun pays ne se trouvera pénalisé pour n'y être pas partie. De l'avis de M. Hsu, le principe formulé au paragraphe 2 de l'article 24 est justifié ; il garantira, du reste, qu'à l'avenir les traités de caractère général comporteront des dispositions relatives à l'adhésion des pays qui n'auront pas participé aux négociations.

51. M. SANDSTRÖM croit avoir compris que la question posée par M. Ago était la suivante : lorsqu'un pays demande à adhérer à un traité déjà signé, la règle de la majorité continue-t-elle à s'appliquer si le traité ne comporte pas de clause d'adhésion ou, à supposer qu'il en comporte, si le délai fixé pour l'adhésion est expiré ? M. Sandström estime que l'on doit, dans ce cas, considérer les négociations comme terminées et les relations contractuelles comme fixées ; la situation ne peut donc être modifiée sans le consentement de toutes les parties. Telle est la solution que prévoit le projet du rapporteur spécial et M. Sandström l'approuve sans réserve.

52. M. FRANÇOIS fait observer qu'il suffirait, pour régler la question qu'il a soulevée, de stipuler que, lorsqu'il s'agit de traités déjà en vigueur, le consentement des Etats qui ont ratifié le traité est nécessaire pour que d'autres Etats puissent y devenir parties, tandis que lorsqu'il s'agit de traités qui ne sont pas encore en vigueur, c'est le consentement des signataires qu'il faut obtenir.

53. Il comprend le point de vue de M. Tounkine, mais doute qu'il soit possible d'empêcher des Etats souverains de conclure un traité limité aux Etats qui ont participé aux négociations. Il est vrai que M. Tounkine a parlé des traités de caractère général ; mais il n'est pas toujours facile de dire si un traité est ou non de caractère "général". Il faut que les Etats aient le droit de conclure des traités régionaux et aussi de limiter, dans d'autres cas, le cercle des Etats qui peuvent être parties au traité. Il serait très difficile de formuler une règle du genre de celle qu'envisage M. Tounkine. M. Tounkine veut-il dire qu'il ne devrait jamais être permis de limiter le nombre des parties au traité ? Ou entend-il que, lorsqu'un traité ne contient pas de clauses restrictives sur ce point, on doit admettre que tout Etat peut y adhérer ? De toute manière, si pareille règle était formulée dans le code, elle pourrait jouer pour l'avenir,

mais elle s'appliquerait difficilement aux traités existants.

54. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) répondant à M. Sandström, déclare qu'à son sens M. Ago n'a pas été jusqu'à dire que la majorité des Etats qui ont participé aux négociations pourraient inviter de nouveaux Etats à devenir parties à un traité après l'expiration du délai fixé pour la signature ou pour l'adhésion. Il pense que M. Ago avait en vue le cas où des Etats qui auraient pris part à la négociation d'un traité dans le cadre d'une conférence décideraient, à la majorité, d'inviter certains Etats qui n'auraient pas participé aux négociations à signer le traité. Dans ce cas, les dispositions du règlement de la conférence relatives au vote s'appliqueraient ; une fois le traité conclu, au contraire, le règlement de la conférence ne saurait plus s'appliquer.

55. Le secrétaire rappelle l'exemple de la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide. De nombreux pays ont signé la Convention au moment de son adoption ; conformément à une disposition de la Convention, l'Assemblée générale a ensuite invité les Etats qui n'avaient pas pris part aux négociations à la signer. Le recours à cette procédure est prévu, au moins implicitement, par les mots "d'autres Etats peuvent être admis à signer le traité lorsque celui-ci le prévoit" qui figurent au paragraphe 2 de l'article 24 dans le projet du rapporteur spécial. Comme l'a déjà rappelé le secrétaire, une disposition semblable se trouve à l'article 26 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë.

56. Le secrétaire partage l'opinion de M. François selon laquelle, lorsqu'il s'agit des traités existants, il peut être nécessaire de consulter toutes les parties au traité pour obtenir leur consentement à des adhésions éventuelles.

57. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, indique qu'il a rédigé, compte tenu des débats, un projet de dispositions qui pourraient être insérées à l'article 24 :

"1. Lorsque le traité spécifie les Etats ou catégories d'Etats admis à devenir parties, seuls ces Etats ou catégories d'Etats peuvent devenir parties au traité. Lorsque le traité spécifie la méthode ou les méthodes selon lesquelles des Etats peuvent devenir parties, seules cette méthode ou ces méthodes peuvent être employées à cette fin.

"2. Lorsque le traité ne comporte ni stipulation sur ces points, ni clause générale d'adhésion, de nouveaux Etats ne peuvent devenir parties que par le consentement des parties au traité, si celui-ci est en vigueur, ou, s'il ne l'est pas, par le consentement des Etats signataires."

58. Une variante possible de ce texte consisterait à mentionner, à la dernière phrase, la majorité requise.

59. Le rapporteur spécial pense, comme M. Sandström, que si le traité indique quelles sont les parties, les relations contractuelles se trouvent fixées de ce fait et la question de l'admission de nouvelles parties ne peut être ouverte. Pour régler la question de l'admission d'Etats créés dans l'intervalle, il faudrait entamer de nouvelles négociations. Si l'on envisage le cas de certains traités anciens, qui ne comportent pas de clause

d'adhésion, l'admission de nouvelles parties est soumise au consentement des Etats déjà parties au traité, si celui-ci est entré en vigueur, ou, s'il ne l'est pas, au consentement des signataires.

60. M. BARTOS juge satisfaisantes les clauses proposées par le rapporteur spécial, car elles tiennent compte de la pratique suivie par les Nations Unies, qui consiste à indiquer quels Etats peuvent signer un traité bien qu'ils n'aient pas pris part aux négociations. En dépit de l'évolution qui tend vers la collaboration universelle, les Etats n'ont pas un droit absolu à devenir parties à tous les traités. Les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et les membres de ses institutions spécialisées ont le droit de devenir parties aux traités conclus sous les auspices de ces organisations, mais ils n'ont pas perdu jusqu'à présent la faculté de conclure des traités en dehors des organisations, fût-ce des traités d'intérêt général, avec les Etats de leur choix.

61. M. TOUNKINE, répondant à l'intervention de M. François, souligne que le problème sur lequel il a appelé l'attention de la Commission est important et très complexe; il faut donc prendre garde de ne pas le simplifier à l'extrême, en le ramenant à la simple question de savoir si les Etats ont ou non un droit absolu de devenir parties à tout traité. Il est évident que ce droit n'existe pas lorsqu'il s'agit de traités bilatéraux. Lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux, au contraire, on peut mettre en doute qu'un Etat ou un groupe d'Etats, quel qu'il soit, ait le droit de régler par traité des questions qui intéressent d'autres Etats et de refuser à ceux-ci le droit de devenir parties à un traité ou de prendre part à des négociations. M. Tounkine ne demande pas que la Commission se prononce immédiatement sur ce point, mais il tient à appeler l'attention du rapporteur spécial sur la question, qui se posera nécessairement à propos des articles suivants.

62. M. GARCIA AMADOR pense qu'il s'agit là des droits fondamentaux des Etats et que l'on pourrait difficilement rédiger un texte acceptable dans le cadre du droit des traités. La notion du droit que tout Etat posséderait par nature à devenir partie aux traités d'"intérêt général" est très vague. Si certains intérêts peuvent incontestablement être considérés comme généraux — il en va ainsi, par exemple, du droit de la mer — il n'est pas toujours facile de dire à quel moment un intérêt cesse d'être "général" pour devenir particulier. Certains traités régionaux conclus en Amérique, par exemple, portent sur des questions d'intérêt commun pour les Etats de la région, mais d'autres touchent à des questions dont l'intérêt dépasse le cadre purement régional. En pareil cas, il est difficile de dire catégoriquement quels Etats ont le droit d'être parties au traité.

63. M. EL-KHOURI pense, comme M. Tounkine, que la question posée à l'article 24 est extrêmement compliquée. Le rapporteur spécial a trouvé difficile de résoudre le problème du droit des Etats à signer les traités; or, il serait plus difficile encore de rédiger une disposition qui tiendrait compte des devoirs des Etats de ce point de vue, puisque cela touche à la souveraineté des Etats. Pourtant, il ne saurait exister de droit sans devoir correspondant.

La séance est levée à 13 heures.

503ème SEANCE

Jeudi 28 mai 1959, à 10 heures.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 24 (suite)

1. M. ALFARO estime que le nouveau texte proposé par le rapporteur spécial à la séance précédente (502ème séance, par. 57) apporte une bonne solution au problème, mentionné par M. François, de l'adhésion à des traités déjà existants. M. Alfaro est cependant certain que la Commission ne peut envisager de rédiger un article sur le prétendu droit de devenir partie à certains traités, car un tel droit ne peut exister. Il n'y a pas de droit sans obligation correspondante, et il n'existe pas en droit international de règle qui impose à un Etat ou à un groupe d'Etats l'obligation d'accepter un autre Etat comme partie à un traité déterminé. Si un groupe d'Etats veut conclure un traité affectant les intérêts d'un Etat qui n'est pas invité à y devenir partie, la seule solution qui s'offre à ce dernier est de déclarer que le traité, s'il est conclu, sera *res inter alios acta* et par conséquent incapable d'affecter cet Etat de quelque manière que ce soit. M. Yokota a établi une analogie avec le "droit" d'établir des relations diplomatiques; or, la Commission a reconnu que ce "droit" n'existe pas, puisque l'établissement de ces relations est subordonné à un consentement mutuel.

2. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare qu'il conviendrait de garder la première partie du paragraphe 1 de l'article 24 et de remplacer le paragraphe 2 par les dispositions qu'il a proposées à la séance précédente. La Commission pourrait décider de renvoyer l'article au Comité de rédaction.

3. Le seul point qui reste à régler est de savoir s'il faut adopter l'idée suivant laquelle la majorité des parties existantes peut consentir à l'admission d'une nouvelle partie. Théoriquement, si l'on exige le consentement unanime des parties existantes, deux ou trois parties pourraient exclure un nouvel Etat en refusant leur consentement. Le rapporteur spécial estime qu'une majorité des trois quarts ou des deux tiers suffirait à garantir l'approbation générale tout en excluant le veto d'un Etat quelconque. Cette idée pourrait être soumise au Comité de rédaction.

4. M. TOUNKINE pense qu'il faudrait supprimer, au début du paragraphe 2, le passage "le droit de signer... mais", et commencer le paragraphe par les mots "D'autres Etats peuvent être admis à signer...". On servirait mieux le progrès en ne posant aucune règle spéciale pour le droit de signer et en laissant aux parties intéressées le soin de régler la question. Le problème du consentement unanime ou majoritaire fait naître des doutes dans les cas où les traités ne contiennent pas de clause d'adhésion. Quoi qu'il en soit, la plupart des traités multilatéraux modernes contiennent une clause de ce genre.

5. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, fait observer que son nouveau texte se rapporte seulement aux traités qui ne contiennent pas de clause d'adhésion. Quand cette clause existe, il n'est pas besoin de demander le consentement des parties. Il pense que les dispositions qu'il a proposé