

Document:-
A/CN.4/SR.504

Compte rendu analytique de la 504e 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>)*

universel, on imposerait à ce dernier des obligations injustifiées envers l'Etat non reconnu. Même si un Etat n'est pas reconnu, il est sujet du droit international et ses relations internationales sont régies par les règles générales du droit international, notamment par les règles coutumières. La théorie constitutive de la reconnaissance, qui fait dépendre l'existence d'un Etat comme sujet du droit international de sa reconnaissance, est dépourvue de tout fondement scientifique, car elle méconnaît les réalités. C'est une transposition en droit international de l'institution de "mort civile" connue dans l'ancien droit féodal.

51. Si les règles coutumières du droit international régissent les relations de tout Etat avec les autres Etats, comment peut-on soutenir que, si ces règles sont codifiées sous la forme d'un traité, un Etat déjà lié par les mêmes règles coutumières qui font l'objet du traité n'a pas le droit de le signer? Tout argument de ce genre repose sur des considérations purement politiques auxquelles la Commission, en sa qualité d'organe composé de juristes, ne devrait pas s'arrêter.

52. Le principe selon lequel tout Etat, reconnu ou non, a le droit de participer aux négociations relatives aux traités multilatéraux de caractère universel découle du principe de l'égalité souveraine des Etats et du caractère particulier du droit international qui est un droit *entre les Etats*, reposant sur la volonté commune des Etats. Ce principe doit être considéré comme faisant partie du droit des gens. Il est donc inadmissible d'exclure une catégorie d'Etats de l'application de ce principe, en ce qui concerne les traités universels; comme M. Padilla Nervo l'a fait observer, la question de la participation aux traités est beaucoup plus simple dans le cas des traités bilatéraux et régionaux.

53. M. Zourek peut donc accepter la proposition de M. Padilla Nervo (voir plus haut par. 36) tendant à traiter séparément les trois cas et approuver également l'opinion de M. Ago et de M. Tounkine au sujet des traités de caractère universel.

54. M. TOUNKINE est entièrement d'accord avec M. Zourek. La tentative de M. Ago pour résoudre la difficulté signalée par M. Yokota n'a pas été concluante. Ses observations au sujet du lien existant entre la reconnaissance et le fait d'être partie aux traités universels ne concordent pas avec la pratique établie, ainsi que M. Zourek l'a montré. Même dans le cas de l'admission de nouveaux Membres à l'Organisation des Nations Unies, il est fréquemment advenu que des Etats ont voté pour l'admission de nouveaux Etats bien qu'au moment du vote ils n'aient pas encore reconnu ces nouveaux Etats.

55. On ne peut douter que, reconnus ou non, les Etats sont sujets du droit international devant lequel ils sont tous égaux. Dès lors, comment pourrait-on empêcher un Etat d'être partie à un traité multilatéral de caractère universel?

56. Un traité peut avoir un caractère universel soit parce que son objet est d'intérêt universel, soit parce qu'il crée des règles destinées à être universellement acceptées. A l'époque moderne, un grand nombre de règles de droit international sont créées par des traités et la coutume n'est plus la seule source du droit international. Il s'ensuit qu'il n'est pas seulement illogique, mais illégal d'empêcher un Etat d'être partie à des traités qui visent des questions d'intérêt général et affectent les droits de tous les Etats.

57. M. Tounkine propose donc d'ajouter à l'article 24, le nouveau paragraphe suivant :

"Tout Etat a le pouvoir de participer à un traité multilatéral qui, par sa nature, a un caractère universel."

58. En ce qui concerne la pratique, mentionnée par le Secrétaire, qui est suivie pour l'admission d'Etats aux conférences convoquées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, M. Tounkine pense, comme M. Zourek, que toute discrimination à cet égard s'inspire de raisons purement politiques. On pourrait même dire que le fait de ne pas admettre la République populaire de Chine comme partie à un grand nombre de traités multilatéraux — contrairement à ce qui est l'objet principal de cette pratique — est un effet direct de ce qu'il est convenu d'appeler la guerre froide. Si la Commission encourageait et consacrait cette pratique, elle faillirait au devoir qui lui incombe en tant qu'organe composé de juristes désireux d'apporter une contribution au maintien de la paix internationale.

59. M. GARCIA AMADOR estime que dans l'amendement de M. Tounkine le mot "pouvoir" est inapproprié du point de vue technique, car ce mot désigne généralement la capacité contractuelle d'entités politiques dont certaines ne sont pas nécessairement des Etats. Il serait préférable de dire "a le droit de" ou "a qualité pour".

60. M. Tounkine et d'autres membres de la Commission ont soutenu que la question de la possibilité pour tous les Etats d'être parties à des traités universels est plus importante que celle de la reconnaissance, question éminemment politique qu'il n'appartient guère à la Commission d'examiner. Du point de vue juridique, il y a une question encore plus importante: si le droit de tous les Etats à être parties à des traités universels est admis, n'en découle-t-il pas que tous les Etats sont liés par des traités universels, même par ceux auxquels ils n'ont pas été parties?

61. La question est très complexe parce que, bien que certains membres prétendent que tous les Etats ont le droit d'être parties à des traités universels, tout le monde n'est pas également prêt à accepter l'idée qui en découle implicitement que tous les Etats sont liés par ce genre de traités. Assurément, le mot "universel" a, dans son contexte, une valeur relative, car il est des traités régionaux qui présentent certains aspects universels, mais ces aspects ne confèrent pas à tous les Etats le droit d'être parties. La formule proposée par M. Tounkine n'est guère acceptable.

62. Le PRESIDENT désire, à la prochaine séance, présenter quelques observations en qualité de rapporteur spécial et il propose de poursuivre la discussion et, le cas échéant, de voter sur certaines questions.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 55.

504ème SEANCE

Vendredi 29 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 24 (suite)

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare acceptable de façon géné-

rale la proposition de M. Padilla Nervo (voir 503^{ème} séance, par. 36) tendant à diviser l'article 24 en paragraphes consacrés respectivement aux traités bilatéraux, aux traités limités à certaines catégories d'Etats et aux traités multilatéraux généraux. Il ne se pose aucun problème dans le cas des traités bilatéraux et il n'y a pas véritablement de problème dans le cas des traités régionaux ou des traités limités à un groupe ou une catégorie particulière d'Etats, puisque, pour devenir partie à un traité régional ou "limité", un Etat qui n'appartient pas à la région ou au groupe doit obtenir le consentement des parties.

2. Le problème principal se présente en ce qui concerne les traités multilatéraux généraux. Le Secrétaire de la Commission a exposé la pratique des conférences des Nations Unies et de l'Assemblée générale (voir 503^{ème} séance, par. 38 et suiv.). Il n'y a pas de différence essentielle, pour autant qu'il s'agisse de la participation, entre un traité multilatéral général négocié sous les auspices d'une organisation internationale et un traité multilatéral négocié autrement. Ou bien le traité régleme la participation, auquel cas il ne se pose aucun problème, ou bien il est muet à cet égard, et c'est alors que la question se pose. Toutefois, il est très rare, à l'époque actuelle, qu'un traité ne régleme pas la participation des Etats qui n'ont pas assisté à la conférence. Le problème est donc limité, puisqu'il ne concerne essentiellement que des traités plus anciens. Néanmoins, il faudra formuler dans le code une règle générale, puisqu'on ne peut se fonder entièrement sur la pratique moderne et qu'il est concevable que même un traité moderne ne contienne pas de clause d'adhésion.

3. On s'accorde généralement à reconnaître qu'un Etat qui a assisté à une conférence et participé aux négociations a incontestablement le droit — et c'est un droit plutôt qu'une faculté — de devenir partie au traité. De plus, comme M. Ago l'a dit (voir 503^{ème} séance, par. 12) les Etats invités à une conférence qui, pour une raison quelconque, n'y ont pas assisté, ont un droit semblable, encore que subordonné, il y a lieu de le noter, à l'accomplissement des formalités stipulées par les participants à la négociation.

4. En ce qui concerne l'argument selon lequel tout Etat a le droit de devenir partie aux traités généraux et le paragraphe exprimant cette opinion que M. Tounkine a proposé (voir 503^{ème} séance, par. 57), sir Gerald Fitzmaurice fait observer qu'en fait ce paragraphe aurait une portée restreinte. La plupart des instruments multilatéraux contiennent une clause d'adhésion qui fixe les conditions à remplir par les nouvelles parties et, comme il est naturel, cette clause l'emportera sur toute autre disposition. Du point de vue théorique, la proposition de M. Tounkine est séduisante, mais, en réalité, les conditions auxquelles est subordonnée la possibilité de devenir partie aux traités multilatéraux s'inspirent de considérations politiques qu'une disposition du code ne saurait écarter.

5. Quelques traités ne contiennent pas de disposition réglant la participation, mais comprennent une clause générale d'adhésion; la Convention de Genève du 12 août 1949, relative au traitement des prisonniers de guerre, que le Secrétaire a citée, en constitue un bon exemple. Aucun problème ne se pose dans ce cas, puisque tout Etat a le droit de signer. Enfin, pour les traités multilatéraux, très peu nombreux, qui ne contiennent ni disposition réglant la participation ni clause générale d'adhésion, on ne peut conclure, de l'absence

d'une telle disposition ou clause, que des Etats qui n'ont pas participé à la négociation peuvent prétendre avoir le droit d'y devenir partie. La meilleure manière de réglementer la participation d'Etats qui n'ont pas pris part à la négociation de ces traités serait probablement de prévoir dans le code qu'elle sera subordonnée au consentement de la majorité des parties si le traité est en vigueur et à celui de la majorité des signataires, s'il ne l'est pas.

6. C'est dans ces cas qu'il y a lieu d'examiner la question de la reconnaissance. D'une part, il serait difficile de disposer qu'un Etat non reconnu par la grande majorité des parties peut être admis à devenir partie, d'autre part, ce serait une erreur d'exiger le consentement unanime de toutes les parties car alors chacune aurait un droit de veto. Ce qu'il faut donc c'est une règle prévoyant un vote majoritaire.

7. On pourrait soutenir que l'obligation de nouer des relations conventionnelles ne doit pas être imposée à la minorité qui ne reconnaît pas un certain Etat. Or, dans la pratique moderne, le simple fait qu'un Etat est partie avec d'autres au même traité multilatéral n'implique pas la reconnaissance. En outre, la plupart des conventions pour lesquelles se pose la question ne sont pas de nature contractuelle; elles établissent plutôt des normes de conduite, et l'on ne saurait considérer qu'elles imposent une forme de relations entre les parties.

8. M. TOUNKINE estime que la Commission doit s'inspirer uniquement des règles de droit international généralement acceptées. Le problème de la participation d'autres Etats se pose non seulement lorsqu'un traité général ne contient aucune disposition prévoyant l'adhésion ou la participation, mais encore lorsqu'il en contient une; en effet certaines clauses concernant l'adhésion peuvent être contraires au droit international.

9. L'amendement qu'il a proposé pourrait, selon M. García Amador (voir 503^{ème} séance, par. 60), avoir pour conséquence que tous les Etats seraient liés par un traité universel même s'ils n'ont pas pris part à la négociation. Tel n'est pas le but du paragraphe proposé, et s'il prête à une telle interprétation, M. Tounkine est disposé à en modifier la rédaction. M. García Amador a ajouté (*ibid.*, par. 61) que certains traités régionaux ont un aspect universel. Or, le paragraphe envisagé ne prétend pas viser les traités régionaux; il parle des traités ayant un "caractère universel". Il est souhaitable, on l'admet généralement, que tous les Etats soient parties à ces traités en dehors de toute considération d'ordre politique. Sa proposition correspond à une tendance qui se manifeste dans l'évolution du droit international et favorisera ce développement.

10. M. EDMONDS rappelle qu'il a donné son approbation au texte primitif du rapporteur spécial parce qu'il énonce la règle admise et qu'il a également appuyé les amendements acceptés par le rapporteur spécial, notamment la proposition de remanier le paragraphe 2 pour tenir compte des diverses situations possibles (voir 502^{ème} séance, par. 57).

11. Dans la plupart des cas, la question de la participation d'autres Etats sera réglée par les dispositions du traité, notamment s'il est conclu sous les auspices d'une organisation internationale. Dans les autres cas, la règle doit être celle que le rapporteur spécial a formulée. En ce qui concerne les traités multilatéraux déjà en vigueur qui ne prévoient pas l'adhésion, le code ne doit pas contenir de règles qui puissent susciter des doutes quant à la pratique actuelle en matière de

participation. L'usage suivi par le Gouvernement des Pays-Bas, que M. François a indiqué (voir 502ème séance, par. 29), semble être la meilleure solution.

12. Le débat s'est écarté du vrai problème et des questions politiques ont été abordées. L'article 24 se rapporte à la question procédurale de la signature, qui est strictement juridique et essentiellement simple. C'est à propos de l'article 34 [*Adhésion (caractère juridique et modalités)*] qu'une grande partie du débat aurait dû avoir lieu.

13. D'après les règles de droit international en vigueur, les Etats qui négocient le traité décident quels autres Etats peuvent y adhérer. La Commission doit s'en tenir à ce principe sans restriction ni réserve. Il n'y a pas de raison valable d'aborder la question de la reconnaissance des Etats, *de jure* ou *de facto*, au cours du débat; les véritables problèmes sont indépendants des conséquences juridiques de la reconnaissance. La Commission est chargée de codifier la pratique actuelle d'une manière aussi concise et exacte que possible.

14. Il ne peut donner son appui à la proposition de M. Tounkine. Le principe en est inacceptable, l'emploi du mot "pouvoir" ne se comprend pas facilement et l'expression "traité... qui... a un caractère universel" est extrêmement vague. L'introduction dans le code d'une disposition de cette nature constituerait une dérogation contestable aux règles en vigueur.

15. M. YOKOTA ne saisit pas le sens du membre de phrase "le pouvoir de participer" dans le paragraphe proposé par M. Tounkine. M. Tounkine a soulevé la question du droit de devenir partie au traité (voir 502ème séance, par. 40), et M. Yokota a soutenu à ce propos qu'il fallait distinguer entre le droit et la faculté de devenir partie (*ibid.*, par. 49). Tout Etat a le pouvoir de devenir partie à un traité multilatéral, mais il n'en a pas nécessairement le droit car, s'il avait ce droit, il pourrait obliger d'autres Etats à accepter sa participation. Si M. Tounkine emploie le mot "pouvoir" au sens de faculté, par opposition à droit, le paragraphe proposé s'exclut de lui-même car un Etat qui a simplement la faculté de devenir partie ne peut obliger les autres Etats à accepter sa participation. M. Yokota établit un parallèle avec l'établissement des relations diplomatiques; tout Etat a le pouvoir d'établir ces relations, mais, en fait, elles sont établies de commun accord. Une question semblable se pose au sujet de la participation à des négociations ou à une conférence réunie pour la conclusion d'un traité multilatéral. S'il existait un droit ou un pouvoir de devenir partie à un traité, la Commission devrait également discuter le droit ou le pouvoir de participer à une négociation.

16. Pour autant qu'il s'agisse de la *lex ferenda*, M. Yokota approuve la proposition du rapporteur spécial selon laquelle c'est par une décision des parties prise à la majorité que les nouveaux Etats devraient être admis à devenir parties aux traités en vigueur.

17. M. TOUNKINE propose de remplacer, dans le paragraphe additionnel qu'il a proposé, le mot "pouvoir" par le mot "droit", puisqu'il a été démontré que "pouvoir" n'était pas le mot propre.

18. Il ne croit pas justifié le parallèle établi entre le droit d'être partie à un traité et le droit d'établir des relations diplomatiques. Si, par exemple, un groupe d'Etats organisait une conférence pour élaborer un traité relatif au régime de la haute mer, il serait difficile de dénier aux autres Etats le droit de participer à cette conférence, puisque la haute mer est *res communis*

omnium. Au contraire, l'établissement de relations diplomatiques est une question qui relève des deux Etats intéressés.

19. M. HSU estime que la question de savoir quelles peuvent être les parties aux traités de caractère général sort du cadre de l'article 24; si une disposition doit être adoptée sur ce point, elle devrait trouver place en quelque autre endroit du code. Il juge heureuse l'idée de M. Tounkine de remplacer le mot "capacité" par le mot "droit", puisque le texte ainsi modifié contient implicitement cette noble idée que la communauté des nations est une véritable famille, dont les membres ont tous des obligations les uns envers les autres et sont disposés, s'il arrive que leurs intérêts ne coïncident pas, à examiner ce qui les sépare dans un esprit de bienveillance. C'est dans ce sens que le droit international s'oriente depuis deux ou trois dizaines d'années et, si l'objectif ultime n'est pas encore atteint, il est du devoir de la Commission de favoriser cette évolution.

20. Toutefois, le texte de M. Tounkine semble incomplet. Si tout Etat a le droit d'être partie à un traité multilatéral, il a aussi le devoir d'observer les conditions de ce traité. M. Hsu propose donc d'ajouter, après les mots "un caractère universel", les mots "et le devoir de s'y conformer". Ainsi modifié, le texte réglerait du même coup le problème de la reconnaissance, car tout Etat qui ne se conformerait pas aux dispositions des traités de caractère universel serait mis, pour ainsi dire, au ban des peuples civilisés et n'aurait donc aucune chance d'être reconnu.

21. M. AGO déclare que les considérations morales exposées par M. Hsu ont toute sa sympathie, mais que la tâche de la Commission consiste à codifier le droit international existant et qu'elle doit donc tenir compte des réalités du temps présent. Du point de vue strictement juridique, si l'on acceptait le texte de M. Tounkine, tout Etat aurait le droit de devenir partie à un traité de caractère universel. Or, il paraît douteux que pareille disposition corresponde à la réalité des faits. Dans le cas des conférences convoquées par les organisations internationales pour élaborer un traité, l'organe compétent décide, par un vote, d'inviter certains Etats et non d'autres. Si une organisation internationale peut, par un vote pris à la majorité, interdire à certains Etats de participer à une conférence, comment soutenir que ces mêmes Etats puissent devenir parties, en le signant, au traité qui résultera de ses travaux?

22. En outre, le plus universel de tous les traités existants — la Charte des Nations Unies — prévoit une procédure compliquée pour l'adhésion d'un Etat à la Charte. Les instruments institutifs des différentes institutions spécialisées en font autant. Or, si l'opinion de M. Tounkine était exacte, tout Etat pourrait devenir partie à ces instruments par simple signature — ce qui n'est évidemment pas le cas.

23. Selon M. ZOUREK, la question posée est de savoir s'il convient d'inscrire dans le code une règle générale sur la participation qui s'appliquerait en l'absence de disposition contraire du traité. Certains membres de la Commission diront peut-être que la nécessité de cette règle ne s'impose pas, du fait que, dans la plupart des cas, la pratique — notamment celle des Nations Unies — règle la question. En fait, cependant, la pratique n'est nullement uniforme; bien plus, elle dépend parfois des préoccupations politiques qui s'inscrivent à l'arrière-plan de la conférence qui élabore le traité. De surcroît, il suffit de parcourir le Recueil des clauses finales (ST/LEG/6) préparé par le Secré-

tariat des Nations Unies pour constater que les procédures employées en la matière sont nombreuses et diverses. Même si la question est réglée en pratique, il s'agit encore de savoir si telle ou telle pratique est conforme au droit international général.

24. De l'avis de M. Zourek, lorsqu'il s'agit de traités de portée universelle, il n'existe certainement pas, en droit international, de règle qui permettrait d'interdire à des Etats qui appartiennent à la communauté internationale de devenir parties au traité. On a critiqué comme étant trop vague l'expression "traité... qui... a un caractère universel". Peut-être conviendrait-il d'en donner une définition dans le commentaire, mais il est clair qu'un traité ayant ce caractère est un traité qui contient des règles destinées à régir les relations entre tous les Etats, tel un traité relatif au régime de la haute mer, d'après l'exemple donné par M. Tounkine.

25. Le principe énoncé dans le paragraphe que M. Tounkine propose d'ajouter à l'article 24 (voir 503^{ème} séance, par. 57) ne s'applique manifestement pas aux instruments qui instituent des organisations internationales, puisque ces instruments comportent des dispositions qui règlent la question de l'admission de nouveaux membres.

26. On a fait valoir que si un nouvel Etat voulait devenir partie à un traité, bien qu'il n'ait pas été reconnu par certaines des parties à ce traité, les Etats qui ont refusé de le reconnaître se trouveraient dans une situation embarrassante. Il n'est pas possible de reconnaître le bien-fondé d'un tel argument. En effet, le fait que plusieurs Etats apparaissent comme co-signataires ou comme parties contractantes d'un même traité multilatéral n'équivaut nullement à la reconnaissance mutuelle. Quant à l'argument selon lequel la participation au traité d'un Etat non reconnu imposerait aux Etats qui n'ont pas reconnu cet Etat des obligations nouvelles qu'ils ne sont pas disposés à accepter, cet argument équivaut à réclamer le droit d'exclure de l'application du droit *général* les Etats qui ne sont pas reconnus par tous les membres de la communauté internationale et d'empêcher même que les conventions multilatérales de portée universelle puissent devenir applicables entre les Etats en question et ceux des Etats qui les ont reconnus. Une telle prétention est foncièrement contraire aux principes fondamentaux sur lesquels repose le droit international actuel. Du reste, toute partie au traité est libre de formuler des réserves au sujet de ses relations avec les autres parties.

27. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) précise que le Recueil des clauses finales dont a parlé M. Zourek contient une série de formules qui peuvent être utilisées pour la rédaction des clauses finales, mais non pas exclusivement des dispositions s'appuyant sur des textes de traités existants. Il croit avoir fait, à la précédente séance, un exposé exact de la pratique des Nations Unies. Il reconnaît que des considérations politiques entrent dans les décisions de l'Assemblée générale sur le point de savoir si tel ou tel Etat sera ou non invité à devenir partie à un traité. Toutefois, ces décisions sont, bien entendu, prises par vote à la majorité, et l'origine du pouvoir qui appartient à l'Assemblée générale de décider quels Etats seront invités se trouve dans les dispositions du traité lui-même. Les mots "lorsque celui-ci le prévoit" qui figurent au paragraphe 2 de l'article 24 tiennent compte de cet aspect de la question. Sans vouloir entrer dans la question de l'opportunité de cette procédure du point

de vue politique, le Secrétaire rappelle que les clauses d'un traité relatives à l'admission de nouvelles parties font partie intégrante de ces traités au même titre que les autres dispositions.

28. M. TOUNKINE, se référant au paragraphe qu'il a proposé d'ajouter à l'article 24, pense que l'interprétation qu'en a donnée M. Ago repose sur un raisonnement par l'absurde. Il est évident que la proposition selon laquelle tout Etat aurait le droit d'être partie à un traité multilatéral, quel qu'il soit, ne correspond pas à la réalité. M. Tounkine fait observer que le paragraphe additionnel qu'il a proposé ne contient pas d'assertion aussi absolue.

29. Le court amendement proposé par M. Hsu (voir plus haut par. 20) pourrait avoir des conséquences d'une portée considérable. A supposer que cette rédaction soit adoptée, tout groupe d'Etats qui conclurait un traité multilatéral le rendrait de plein droit obligatoire pour tous les autres Etats. Ce rêve d'un Etat mondial est, en l'état actuel des choses, une utopie fort éloignée de la réalité.

30. Certains membres de la Commission ont exprimé l'opinion que le principe énoncé dans le paragraphe proposé par M. Tounkine était de caractère trop général pour pouvoir être inséré dans la section B, laquelle a trait à la négociation, à la rédaction et à l'établissement du texte. Etant donné la complexité de la question, M. Tounkine pense qu'il serait peut-être préférable d'en remettre l'examen à une phase ultérieure des travaux de la Commission sur le droit des traités.

31. M. SCALLE fait observer que la question posée par l'amendement de M. Hsu relève de la *lex ferenda*, puisqu'on ne saurait dire dès actuellement que tous les Etats ont le droit d'être parties aux traités de caractère universel. Il semble toutefois que la situation envisagée par M. Hsu ait été prise en quelque considération au paragraphe 6 de l'Article 2 de la Charte. Etant donné que le maintien de la paix et de la sécurité internationales est le but principal des Nations Unies, cette disposition laisse entendre, en fait, que les Etats qui ne sont pas Membres de l'Organisation des Nations Unies doivent agir conformément aux principes de l'Organisation. Par conséquent, M. Hsu a raison d'affirmer que, lorsqu'un Etat estime qu'un traité multilatéral contient des règles générales applicables à tous les Etats, il a une obligation "morale" de respecter ce traité. Mais d'un autre côté, c'est à bon droit que M. Ago a rappelé qu'un devoir moral n'était pas une obligation juridique.

32. Le paragraphe proposé par M. Tounkine pose lui aussi une question de *lege ferenda*. Quand un Etat est devenu membre de la communauté des nations en devenant partie à un traité de caractère universel, il est lié par ce traité et donc par les clauses de ce traité qui ont trait à sa durée. C'est là un principe de droit international; un Etat n'est pas obligé d'adhérer à un traité, mais s'il y adhère, il doit se conformer aux dispositions qui y sont inscrites.

33. On pourrait soutenir qu'en un sens la proposition de M. Tounkine est trop étroite, puisque les principes universels ne sont pas énoncés seulement dans les traités multilatéraux. Certains principes universels du droit international (abstraction faite de la coutume) peuvent être énoncés dans des déclarations unilatérales, des traités bilatéraux ou des traités multilatéraux conclus par un petit nombre d'Etats. Par conséquent, l'expression "traité... qui... a un caractère universel", que l'on trouve dans le texte de M. Tounkine, est trop

vague. Elle implique, semble-t-il, l'idée d'une majorité au sein de la communauté internationale, sans préciser quelle doit être cette majorité. La pratique en la matière, en droit international, diffère totalement de celle qui prévaut en droit interne. Si le parlement d'un pays vote une loi, et notamment une loi sanctionnant des principes universels, la minorité qui a voté contre le projet n'en est pas moins soumise à la loi; en droit international, la minorité opposante n'est pas liée par un traité multilatéral. Le texte de M. Tounkine conviendra peut-être quand l'appareil législatif international aura atteint, dans son évolution, le point où en sont aujourd'hui les systèmes législatifs nationaux. Il faut espérer que l'on en arrivera, pour finir, à cet état de choses; pour le moment, on doit reconnaître que la disposition inscrite au paragraphe 6 de l'Article 2 de la Charte est elle-même neutralisée, sinon contredite, par le paragraphe 3 de l'Article 27, qui a institué la règle de l'unanimité au Conseil de sécurité.

34. M. PADILLA NERVO estime que la Commission devrait se prononcer sur le point de savoir si elle entend limiter la portée de l'article 24 au droit de signer un traité ou l'élargir, au contraire, au droit d'être partie à un traité. Dans ce dernier cas, il faudrait traiter aussi de la ratification et de l'adhésion.

35. On a soutenu que le droit d'être partie à certains traités "généraux" est lié au droit de tout Etat de participer aux conférences organisées sous l'égide des Nations Unies. Pour ce qui est des mots "qui a un caractère universel", il pense que l'on peut trouver dans la Charte la clé de leur interprétation. C'est ainsi que tous les Membres des Nations Unies sont tenus par la Charte de prendre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs énumérés à l'Article 55, relatif à la coopération économique et sociale internationale. Il est clair que les obligations qui découlent de ces dispositions supposent le droit de prendre part à la négociation des traités qui ont pour objet la réalisation des objectifs de l'Article 55. S'il était possible d'indiquer d'une manière qui ne laisserait aucune place au doute quels traités ont un caractère universel, et de stipuler que les obligations mentionnées comportent le droit de participer aux conférences internationales sur ces questions, la Commission pourrait dire dans le code que tout Etat peut signer ces traités, aux conditions qui y sont énoncées. Cela s'appliquerait, bien entendu, aux traités élaborés au sein de conférences organisées sous l'égide des Nations Unies ou des institutions spécialisées; des règles différentes s'appliqueraient aux traités conclus par des groupes régionaux.

36. Le PRESIDENT pense, comme M. Padilla Nervo, qu'il est difficile de poursuivre le débat sans avoir décidé si le code devra contenir un article général sur la participation, ou des articles séparés sur le droit de signer, de ratifier et d'adhérer.

37. Il note que M. Tounkine, sans avoir retiré le paragraphe dont il a proposé l'insertion, a suggéré que le débat dont il fait l'objet soit ajourné jusqu'au moment où la Commission examinera la question de l'adhésion. Il invite la Commission à se prononcer sur la suggestion faite par M. Tounkine. Si la Commission l'adoptait, cela signifierait qu'elle renonce à l'idée d'un article général sur la participation, pour traiter séparément du droit de signer, de ratifier et d'adhérer.

La suggestion de M. Tounkine est adoptée.

38. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, annonce que l'article 24 sera donc

examiné sur la base du texte original, qui vise le droit de signer.

39. En ce qui concerne le paragraphe 1, il accepte la proposition tendant à supprimer le dernier membre de phrase "dans tous les cas où la signature est le mode d'authentification adopté"; le libellé du paragraphe 1 deviendrait donc: "Tous les Etats invités à participer à la négociation d'un traité ont le droit de le signer". C'est l'énoncé du principe général, mais on a fait observer que le droit de signer n'était pas un droit absolu, puisque le traité pourrait n'être plus ouvert à la signature. Il conviendrait peut-être d'ajouter un membre de phrase tel que "dans les cas où le traité est encore ouvert à la signature".

40. M. ALFARO croit préférable de ne pas assortir d'une réserve l'énoncé de la règle générale. Il pense que la rédaction initiale du Rapporteur, avec omission du dernier membre de phrase ("dans tous les cas où... adopté"), constitue un meilleur énoncé de la règle générale. L'on pourrait poursuivre par l'énumération des exceptions à la règle, en d'autres termes, d'une description des cas où un Etat qui n'a pas participé à la négociation d'un traité peut le signer. Ces exceptions seraient les suivantes: premièrement, le cas où le texte du traité contient une disposition à cet effet; deuxièmement, le cas où les Etats ayant participé à la négociation sont convenus qu'un Etat n'y ayant pas participé peut signer le traité; troisièmement, le cas, évoqué par M. Ago, où un Etat a été invité à participer à la négociation mais n'y a pas participé en fait; et enfin, on pourrait ajouter une quatrième exception pour viser le cas des Membres de l'Organisation des Nations Unies ou des membres d'une autre organisation internationale qui doivent avoir le droit de signer un traité négocié à une conférence convoquée par l'Assemblée générale des Nations Unies ou par l'organisation internationale intéressée.

41. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, indique qu'il peut accepter la proposition de M. Alfaro. Toutefois, il éprouve quelque incertitude au sujet de la quatrième exception: cette exception risque de porter atteinte aux droits et fonctions des organisations internationales. Il est concevable qu'une organisation internationale convoque une conférence en vue de négocier un traité intéressant seulement certains de ses membres.

42. M. ALFARO a inclus la quatrième exception parce qu'elle a été mentionnée par M. Ago. Il pense, comme le rapporteur spécial, que cette exception pourrait être supprimée.

43. M. TOUNKINE fait observer qu'il serait difficile d'énumérer toutes les exceptions; à son avis, il suffirait peut-être de dire que d'autres Etats peuvent signer, conformément aux dispositions du traité.

44. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, déclare que la décision de ne pas inclure d'article général sur la participation oblige à régler de façon complète le droit de signer, de ratifier et d'adhérer. Il convient de prévoir la façon dont un Etat qui n'a pas participé à la négociation peut signer un traité qui ne contient aucune disposition à cet égard.

45. Le seul point relatif à l'article 24 qui reste à trancher est de savoir si le consentement des Etats intéressés doit être unanime. Sir Gerald Fitzmaurice attire l'attention de la Commission sur les diverses éventualités qui peuvent se présenter: 1) si le traité est entré en vigueur, les Etats intéressés seront les parties au traité; 2) si le traité a été signé et qu'il ne soit pas prévu de

période pendant laquelle il est ouvert à la signature, le rapporteur spécial estime que les Etats intéressés sont les signataires; 3) si le traité est encore ouvert à la signature, les Etats intéressés sont les Etats ayant participé à la négociation. Le Président pense personnellement que le consentement devrait être donné à la majorité des deux tiers au moins, et peut-être à la majorité des trois quarts.

46. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se référant à la première éventualité mentionnée par le rapporteur spécial, juge difficile d'envisager un problème de signature pour d'anciens traités comme les deux Conventions de La Haye de 1899 et 1907. Les nouveaux Etats deviennent parties à d'anciennes conventions en y adhérant et ils ne disposent d'aucun moyen pour les signer, la phase de la signature étant définitivement close. Dans le cas de la Charte des Nations Unies, les nouveaux Etats sont admis à faire partie de l'Organisation des Nations Unies et ils deviennent de ce fait parties à la Charte en tant que traité, mais ils ne peuvent plus signer la Charte. M. Liang propose de s'occuper de la question de la participation en ce qui concerne les traités de ce type à propos des articles relatifs à l'adhésion.

47. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, reconnaît que la proposition du Secrétaire est logique. A la réflexion, il est tout aussi difficile de voir comment un Etat qui n'a pas participé à la négociation pourrait signer un traité qui a déjà été signé et n'est pas ou n'est plus ouvert à la signature, même pas pour les Etats ayant participé à la négociation. Ici encore l'Etat qui n'a pas participé à la négociation devra devenir partie par quelque autre moyen, tel que l'adhésion.

48. Il est donc clair que l'article 24 doit être limité au cas où un traité est encore ouvert à la signature.

49. M. SANDSTRÖM fait observer que l'article 24 ne peut guère s'appliquer aux traités bilatéraux.

50. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, indique que, comme M. Padilla Nervo l'a fait observer, le problème se posera seulement dans le cas des conventions multilatérales de caractère général. Dans le cas des traités bilatéraux ou des traités négociés au sein d'un petit groupe d'Etats, il est clair que ce sont les Etats intéressés ayant participé à la négociation qui décident, soit en faisant figurer une disposition dans le texte même du traité, soit en concluant un accord distinct, s'il convient de permettre à un Etat qui n'a pas participé à la négociation de signer le traité.

51. Sir Gerald Fitzmaurice ne voit pas d'objection à une clause prévoyant que le consentement peut être donné par les deux tiers au moins des Etats ayant participé à la négociation, encore que cette règle ne soit peut-être pas opportune dans le cas, par exemple, d'une convention économique. La meilleure solution serait peut-être de faire figurer à l'article 24 la règle de la majorité des deux tiers, de faire observer aux gouvernements que cette règle n'est pas définitive, et de les inviter à présenter leurs observations sur le point de savoir s'il convient de l'appliquer à toutes les catégories de conventions multilatérales de caractère général.

52. Le rapporteur spécial propose de renvoyer l'article 24 au Comité de rédaction, compte tenu de ces principes: à savoir que l'article 24 sera limité au cas de conventions multilatérales de caractère général encore ouvertes à la signature et qu'un Etat qui n'a pas participé à la négociation pourra signer ces conventions si

les deux tiers des Etats ayant participé à la négociation y consentent.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 25

53. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 25 (*Moment et lieu de la signature*). Il fait observer que la première phrase du paragraphe 1 se retrouve en substance au paragraphe 2. La deuxième phrase du paragraphe 1 concerne une pratique qui est devenue très courante. Sir Gerald Fitzmaurice propose de renvoyer l'article 25 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 55.

505ème SEANCE

Lundi 1er juin 1959, à 15 h. 10.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Installation de M. Erim

1. Le PRESIDENT souhaite officiellement la bienvenue à M. Erim, nouveau membre de la Commission.
2. M. ERIM remercie le Président de son accueil et assure les membres de la Commission qu'il ne négligera rien pour justifier la confiance qu'ils lui ont témoignée en l'élisant.

Programme de travail pour le reste de la session

3. Le PRESIDENT propose que des quatre semaines qui la séparent de la fin de la session, la Commission en consacre deux à l'examen des questions de fond relatives au projet concernant les relations et immunités consulaires et les deux dernières à l'élaboration du rapport sur les deux principales matières étudiées au cours de la session ainsi qu'à diverses questions. La matière de la responsabilité des Etats devrait faire l'objet d'une séance à laquelle les représentants de la faculté de droit de l'Université Harvard — qui se trouvent à Genève — pourraient présenter leur projet sur la responsabilité des Etats.¹

La proposition du Président est adoptée.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82)

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [suite]

ARTICLE 2 (suite*)

4. Le PRESIDENT résume le débat qui a été consacré à l'article 2 (voir 488ème et 499ème séances).
5. En ce qui concerne le paragraphe 1, la Commission a décidé d'en ajourner la rédaction définitive jusqu'à ce qu'elle ait examiné, de façon plus détaillée,

¹ Au sujet de la participation de la faculté de droit de l'Université Harvard aux travaux de la Commission sur la responsabilité des Etats, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956, vol. II* (publication des Nations Unies, No de vente: 1956.V.3, vol. VII), documents A/CN.4/96, par. 13 et 14.

* Reprise des débats de la 499ème séance.