

Conférence des Nations Unies sur le droit des traités

Vienne, Autriche
Deuxième session
9 avril – 22 mai 1969

Document:-
A/CONF.39/C.1/SR.101

101e séance de la Commission plénière

Extrait des Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Deuxième session (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)

CENT UNIÈME SÉANCE

Mercredi 23 avril 1969, à 15 h 25

Président : M. ELIAS (Nigéria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (suite)

CLAUSES FINALES (y compris les nouveaux articles proposés 76 et 77) (suite)

1. M. BRAZIL (Australie) dit qu'en ce qui concerne la question de la participation la délégation australienne appuiera la proposition commune du Brésil et du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.386/Rev.1). La clause de Vienne, utilisée dans les précédentes conventions de codification, devrait également être retenue dans le cas présent, conformément à l'article A de la proposition du Brésil et du Royaume-Uni.

2. Il ne faut pas perdre de vue le caractère unique de la convention lorsqu'on décide du nombre d'instruments à exiger pour son entrée en vigueur. Il s'agit d'une convention d'une portée presque constitutionnelle, car elle énonce les règles fondamentales qui doivent régir à la fois la procédure en matière de relations conventionnelles et la validité substantielle des traités qui seront négociés. Des difficultés risquent de surgir si un certain nombre d'Etats ne deviennent pas parties à la convention. Des problèmes de nature transitoire peuvent aussi se poser, par exemple à propos des réserves, dans la mesure où la convention entrerait en vigueur pour certains Etats alors que d'autres n'y seraient pas encore devenus parties.

3. De l'avis de la délégation australienne, la convention ne devrait entrer en vigueur qu'après qu'une fraction suffisamment importante de la communauté internationale aura signifié son acceptation du code constitué par cette convention. Aussi l'Australie approuve-t-elle l'amendement de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.396), qui prévoit l'entrée en vigueur de la convention après le dépôt du soixantième instrument de ratification ou d'adhésion. Si cet amendement était rejeté, elle voterait pour la proposition conjointe du Brésil et du Royaume-Uni, qui exige le dépôt de quarante-cinq instruments de ratification ou d'adhésion pour l'entrée en vigueur de la convention.

4. En ce qui concerne les réserves à la convention, il existe deux solutions possibles. L'une consiste à n'inscrire dans la convention aucune disposition relative aux réserves, auquel cas les règles supplétives posées dans les articles 16 à 20 s'appliqueront. L'autre consiste au contraire, compte tenu du caractère fondamental de la convention, à interdire toutes les réserves, ou du moins les réserves portant sur un aspect quelconque de la partie V.

5. La délégation australienne n'est pas en mesure, pour le moment, d'arrêter sa position sur cette importante ques-

tion. Si, par exemple, la Conférence adoptait les règles supplétives figurant dans les articles 16 à 20, il en résulterait que le système souple prévu en matière de réserves dans ces articles s'appliquerait à la convention. Il convient de se demander sérieusement si ce serait, en définitive, la meilleure solution, pour une convention destinée à fixer, pour l'essentiel, le cadre dans lequel s'inscriront, à l'avenir, les relations conventionnelles entre Etats.

6. En ce qui concerne la question de la non-rétroactivité, la délégation de l'Australie préfère l'énoncé plus équilibré et plus précis de ce principe que l'on trouve dans la proposition des cinq Etats (A/CONF.39/C.1/L.400) à la clause plus simple qui figure dans celle du Venezuela (A/CONF.39/C.1/L.399).

7. M. KOUDRYAVTSEV (République socialiste soviétique de Biélorussie) dit que la question qui se pose à la Conférence est de savoir si elle désire voir tous les Etats appliquer les règles, définies par la Convention, qui doivent régir les relations conventionnelles entre Etats; dans l'affirmative, la convention doit être ouverte à l'adhésion de tout Etat désireux d'y devenir partie. C'est seulement ainsi que la convention peut servir les intérêts de la communauté internationale. On se trouverait devant une situation difficile si certains Etats se voyaient refuser la possibilité d'y adhérer.

8. Les pays occidentaux font preuve de discrimination à l'encontre de certains des Etats socialistes, en souhaitant les exclure de la convention. Il est difficile de dire actuellement combien d'Etats se trouveront privés à l'avenir de la possibilité d'adhérer à la convention, ou quels nouveaux Etats, issus de la lutte de libération nationale, seront soumis à une discrimination politique par les puissances occidentales, Nul ne saurait prédire d'ores et déjà combien d'Etats seront ainsi exclus de la convention. Ces Etats n'auront rien sur quoi fonder leurs relations conventionnelles. Une situation difficile risquera de se produire si un Etat, qui est maintenant opposé au principe de l'universalité, désire plus tard conclure un traité avec un Etat auquel la possibilité d'adhérer à la convention aura été refusée.

9. Il est encore temps pour la Conférence de se laisser guider par la raison. La délégation de la RSS de Biélorussie lui demande instamment, dans l'intérêt de l'ordre, de la justice et du respect des droits des Etats souverains, de permettre à tous les Etats désireux d'adhérer à la convention de le faire.

10. M. PHAM-HUY-TY (République du Viet-Nam) rappelle que sa délégation a déjà exposé ses objections à la clause "tous Etats" à propos de l'article 5 bis; ces objections valent aussi pour l'amendement des quatre Etats (A/CONF.39/C.1/L.389 et Corr.1). En revanche, la délégation vietnamienne appuiera la clause dite "des Nations Unies", qui figure dans la proposition du Brésil et du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.386/Rev.1). La formule de Vienne ne va pas à l'encontre du principe de l'universalité; elle en assure, au contraire, une application judicieuse et équitable.

11. Permettre à une entité territoriale dont le statut d'Etat est contesté de devenir partie à la convention risquerait d'empêcher l'adhésion d'autres Etats, dont le concours est souhaité. Certains représentants, qui appuient la formule "tous Etats", ont avancé que, si cette formule n'était pas incluse dans la convention, un petit groupe de pays pourrait faire obstacle à une participation plus nombreuse à la convention. Cela n'est pas vrai : en effet, comment un petit groupe de pays pourrait-il agir de la sorte, alors que le soin de décider quels Etats doivent être invités à adhérer appartient, en dernier ressort, à la majorité des Etats au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui est l'instance internationale suprême.

12. M. YU (République de Corée) dit que, puisque la Conférence a été réunie sous les auspices des Nations Unies pour adopter une convention sur le droit des traités, elle doit se conformer à la pratique des Nations Unies en ce qui concerne les clauses finales de la convention. La délégation coréenne appuie donc la formule des Nations Unies, proposée par le Brésil et le Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.386/Rev.1), qui détermine de manière satisfaisante quels Etats ont vocation à signer la convention et à y adhérer.

13. En revanche, la délégation coréenne ne peut accepter l'amendement des quatre Etats (A/CONF.39/C.1/L.389 et Corr.1), ni l'amendement du Ghana et de l'Inde (A/CONF.39/C.1/L.394), qui contiennent tous deux la formule "tous Etats". En effet, on irait au-devant de sérieuses difficultés si toute entité politique quelle qu'elle soit était autorisée à adhérer à la convention. Comme il n'existe pas d'organe international compétent pour déterminer objectivement si une entité politique donnée est effectivement un Etat, le soin d'en décider doit être laissé au principal organe politique des Nations Unies. Quant au nombre minimal d'adhésions nécessaire pour que la convention entre en vigueur, M. Yu désire réserver la position de sa délégation.

14. M. ALVAREZ TABÍO (Cuba) dit qu'il se propose d'indiquer le point de vue de la délégation cubaine sur les clauses finales et, notamment, l'article A. Compte tenu de sa nature et de son importance, la convention sur le droit des traités doit être ouverte, sans discrimination, à tous les Etats qui souhaitent y être parties. La reconnaissance sans réserve du principe de l'universalité est essentielle pour le développement progressif du droit international et pour rester en contact avec la réalité. Il serait donc anachronique de conserver des formules qui ne correspondent plus à l'état actuel de la communauté internationale. La formule dite "de Vienne" ne résout pas de façon définitive la question, très controversée, de la participation aux traités multilatéraux qui intéressent l'humanité dans son ensemble. De nouveaux Etats sont apparus dans les relations internationales et il serait à la fois absurde et injuste d'en admettre certains et d'en exclure d'autres pour des motifs purement politiques et du seul fait qu'il s'agit d'Etats socialistes. Vouloir conserver des formules rigides et peu réalistes en leur conférant le statut de normes est contraire au caractère dynamique des règles juridiques, qui naissent, se déve-

loppent et se modifient sans cesse en fonction des circonstances. Aucune formule juridique ne saurait être valable indéfiniment.

15. La délégation cubaine ne peut donc accepter l'article A de la proposition présentée par le Brésil et le Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.386/Rev.1), qui élude la réalité internationale. En revanche, elle appuie la proposition des quatre Etats (A/CONF.39/C.1/L.389 et Corr.1), qui est conforme à l'état actuel des relations conventionnelles internationales. L'amendement du Ghana et de l'Inde (A/CONF.39/C.1/L.394) a le mérite d'élargir la portée de la formule de Vienne et représente un pas en avant vers la reconnaissance sans réserve du principe de l'universalité. La délégation cubaine est donc prête à voter en faveur de ce dernier amendement si la juste cause de l'universalité totale ne l'emporte pas.

16. M. WARIOBA (République-Unie de Tanzanie) fait observer que l'adoption de la clause dite "tous Etats" ne modifierait pas de façon spectaculaire les relations entre les Etats. Certaines délégations semblent croire qu'une telle adoption aurait pour effet d'inciter tous les Etats exclus par l'application de la formule de Vienne à adhérer à la convention, mais tel ne serait pas le cas. L'expérience montre que les Etats que l'on cherche à exclure par la formule de Vienne n'attendent pas avec impatience derrière la porte qu'on leur permette d'entrer et que l'on ne se bousculera pas pour adhérer à la convention.

17. Il existe déjà deux traités pour lesquels on a adopté la formule "tous Etats", et M. Warioba espère que cette tendance se poursuivra. Il semble peu logique de permettre aux Etats d'être parties à certains traités choisis, mais de s'opposer, en même temps, à l'adoption de la formule "tous Etats" pour la convention appelée à régir les relations qu'établira un traité ouvert à tous les Etats. Les délégations n'ignorent évidemment pas les motifs réels qui ont conduit à ouvrir à la participation de tous les Etats le Traité interdisant les essais d'armes nucléaires et le Traité sur l'espace extra-atmosphérique, et il est inutile de souligner que certains de ceux qui se sont le plus vigoureusement opposés à la formule "tous Etats" étaient parmi les plus ardents défenseurs de cette formule dans le cas de ces deux traités.

18. L'amendement du Ghana et de l'Inde (A/CONF.39/C.1/L.394) constitue la meilleure réponse que l'on puisse faire à ceux qui craignent que la formule "tous Etats" n'entraîne des prétentions de la part d'entités dont le statut d'Etat est contesté. Si leur thèse consiste à soutenir que la formule "tous Etats" risque d'amener l'intervention d'entités contestées, comment expliquer la position qu'ils ont prise dans le cas des deux traités déjà cités?

19. On a avancé que la formule dite "tous Etats" pose la question de l'article 5 *bis*; ces deux questions sont en effet liées, mais l'article 5 *bis* a une portée plus large.

20. La délégation tanzanienne aurait souhaité appuyer la proposition de la Hongrie, de la Pologne, de la Roumanie et

de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (A/CONF.39/C.1/L.389 et Corr.1), mais comme cette proposition ne semble pas recueillir l'assentiment général, elle appuiera l'amendement présenté par le Ghana et l'Inde.

21. En ce qui concerne la question du nombre des ratifications nécessaires pour que la convention entre en vigueur, la délégation tanzanienne appuie l'amendement du Ghana et de l'Inde, qui propose le nombre de trente-cinq ratifications. En effet, ce nombre correspond à peu près au tiers des Etats participant à la Conférence, ce qui semble une proportion convenable. Par contre, elle est totalement opposée à l'amendement de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.396), car la convention a une importance telle qu'il serait peu souhaitable de subordonner son entrée en vigueur à un aussi grand nombre de ratifications.

22. M. Warioba exposera ultérieurement les vues de la délégation tanzanienne sur la question des réserves et de la non-rétroactivité.

23. M. PINTO (Ceylan) dit que sa délégation a été l'un des auteurs de l'article 5 *bis* et qu'elle appuie donc la proposition présentée par la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et l'Union des Républiques socialistes soviétiques (A/CONF.39/C.1/L.389 et Corr.1). Les insuffisances que peut présenter cette proposition sont de caractère purement technique et ne donnent lieu à aucune difficulté.

24. L'amendement du Ghana et de l'Inde (A/CONF.39/C.1/L.394) associe à la formule dite de Vienne une disposition inhabituelle, qui consiste à ouvrir la convention aux parties à deux autres traités internationaux récemment conclus. Pour le moment, les conséquences de cette proposition ne sont pas absolument claires, notamment en ce qui concerne l'application du nouvel alinéa *b* qu'il est proposé d'ajouter au paragraphe 1. Cet alinéa ouvrirait la convention à la signature des parties au Traité interdisant les essais d'armes nucléaires et au Traité concernant l'espace extra-atmosphérique. Il semble donc que certains membres de la communauté internationale qui désirent adhérer à la convention sur le droit des traités devraient d'abord devenir parties à l'un ou l'autre de ces traités, qui n'ont que peu de rapports avec ce qui fait l'objet du droit des traités. La délégation ceylanaise se sent peu disposée à approuver ce procédé et ne croit pas que la condition préalable de l'adhésion à ces traités soit justifiée. Les deux traités en question contiennent l'un et l'autre la formule dite "tous Etats". Ce que voudrait la délégation ceylanaise, c'est que l'on inscrive dans la convention une clause autorisant directement l'adhésion de tous les Etats. L'amendement du Ghana et de l'Inde ne va pas assez loin et la délégation ceylanaise réserve sa position au sujet de cette proposition.

25. M. Pinto n'est pas encore parvenu à une conclusion sur l'article 76 proposé par la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.250), qui établirait la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice. Le Gouvernement ceylanais ne partage pas la désaffection dont certains témoignent actuellement envers le principal organe judiciaire des Nations Unies; s'il voit d'un oeil critique certaines décisions récentes

de la Cour, il ne pense pas cependant qu'il convienne de condamner la Cour ou de l'abandonner. Les doutes que la délégation ceylanaise éprouve au sujet du nouvel article 76 ne viennent pas de la mention de la Cour internationale de Justice, mais de la portée des dispositions de l'article 76 et de ses relations avec un éventuel article 62 *bis* nouveau. Que l'application de l'article 76 soit ou non limitée aux différends ne relevant pas de l'article 62 *bis*, des questions d'une complexité extraordinaire se poseraient en raison du chevauchement possible de ces deux articles. Il semble qu'un différend issu de l'application d'un article de la partie V de la convention, qui devrait être réglé conformément aux dispositions de l'article 62 *bis*, pourrait être aussi un différend soumis aux procédures de l'article 76. Quelle serait alors la procédure applicable? L'article 76 doit-il être considéré comme offrant une procédure "supérieure", du fait qu'il engloberait l'interprétation de l'article 62 *bis*?

26. La délégation ceylanaise a toujours soutenu que l'application des dispositions de la convention devait se situer dans la perspective de l'avenir et non du passé; elle est donc très favorable à la proposition du Venezuela (A/CONF.39/C.1/L.399). Bien que le principe de la non-rétroactivité soit très largement, sinon universellement, accepté, une disposition en ce sens est nécessaire, non seulement pour donner expression au principe, mais aussi pour préciser comment il doit s'appliquer. Toutefois la proposition du Venezuela semble limiter l'application de la convention aux "traités conclus dans l'avenir". Aux yeux de la délégation ceylanaise, c'est là une expression trop vague. Il faudrait dire que la convention ne s'appliquera qu'aux traités qui seront adoptés, c'est-à-dire dont le texte aura été établi, après l'entrée en vigueur de la convention. On doit tout faire pour éviter une situation dans laquelle certaines parties à un traité se considéreraient comme liées, en ce qui concerne ce traité, par les termes de la convention, et les autres non. La disposition proposée devrait au moins être assortie d'une disposition précisant que rien, dans l'article, n'empêche les Etats d'appliquer, d'un commun accord, les dispositions de la convention à des traités antérieurs ni ne porte préjudice à l'application des règles de droit coutumier énoncées dans la convention.

27. De ce point de vue, la proposition des cinq Etats (A/CONF.39/C.1/L.400) est beaucoup plus satisfaisante mais n'offre pas, elle non plus, la précision indispensable, car elle parle de la date de la "conclusion" des traités. Il vaudrait mieux parler de la date de l'adoption ou de l'établissement du texte du traité comme date de référence pour l'application de la convention; la délégation ceylanaise voit là une question de fond et non de rédaction.

28. M. OSIECKI (Pologne) dit que sa délégation est l'un des auteurs de la proposition concernant les clauses finales présentée par le représentant de la Hongrie (A/CONF.39/C.1/L.389 et Corr.1). La délégation polonaise est un partisan convaincu du principe de l'universalité et a préconisé la formule "tous Etats" à de nombreuses conférences internationales. C'est donc à regret qu'elle constate l'apparition récente d'une autre formule, qui essaie de limiter, d'une façon discriminatoire, la participation aux

traités internationaux. La formule préconisée dans la proposition du Brésil et du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.386/Rev.1) est limitative, puisqu'elle prévoit qu'en dehors de certaines catégories spécifiées dans la formule de Vienne la convention sera ouverte à la signature des Etats qui y seront invités par l'Assemblée générale. Or, une telle clause additionnelle relative aux Etats invités par l'Assemblée générale n'a jamais été appliquée et il est peu probable qu'elle puisse jamais l'être, en raison de la situation internationale contemporaine. Elle n'apporterait donc pas de solution satisfaisante. La formule limitative ne correspond pas à la réalité internationale.

29. Dans certains traités de la plus haute importance pour la paix et la sécurité internationales, cette formule a été abandonnée; c'est le cas des traités pour lesquels trois dépositaires ont été nommés. De plus, bien des résolutions adoptées par l'Assemblée générale ont été adressées à tous les Etats; d'ailleurs, seule la formule de l'universalité est conforme à la Charte. Une formule limitative non seulement ne tient pas compte de la réalité contemporaine, mais, dans certains cas, mène à des situations absurdes. On en trouve un exemple dans la participation de la République démocratique allemande et de la République fédérale d'Allemagne à la Convention internationale concernant le transport des voyageurs et des bagages par chemin de fer¹ et à la Convention internationale concernant le transport des marchandises par chemin de fer². A côté des autres Etats, ce sont les administrations ferroviaires de ces deux Etats qui sont parties aux accords en question. La situation juridique qui en résulte est tellement bizarre qu'en fin de compte, on n'arrive plus à comprendre quelle est, en droit, la situation de ces Etats dans ces accords. Un autre exemple est celui de la Conférence sur le droit maritime privé, qui s'est tenue à Bruxelles en 1967, et où l'on a adopté des protocoles additionnels portant révision de certaines dispositions des accords de base conclus avant la guerre. Ces accords avaient un caractère universel, mais les protocoles contiennent une clause limitative. Il peut donc arriver qu'un Etat qui est partie à l'accord de base, mais qui n'est pas visé par la clause limitative, ne puisse pas devenir partie au protocole portant révision de ces mêmes accords auxquels il est partie. Cela est en contradiction flagrante avec le principe énoncé dans l'article 36, paragraphe 3, du projet de convention, aux termes duquel "tout Etat ayant qualité pour devenir partie au traité a également qualité pour devenir partie au traité tel qu'il est amendé".

30. La formule limitative constitue, sans aucun doute, une régression dans le développement du droit international. Elle ne peut pas servir les intérêts de l'humanité, elle n'est pas conforme à la réalité et elle n'est pas correcte du point de vue juridique. C'est pour ces raisons que la délégation polonaise propose d'abandonner la formule limitative et de la remplacer par l'article A de la proposition des quatre Etats (A/CONF.39/C.1/L.389 et Corr.1). Les adversaires de cette proposition objectent qu'une difficulté surgirait pour le Secrétaire général, en tant que dépositaire

de la convention, s'il devait déterminer si une entité donnée est un Etat ou ne l'est pas. Cette difficulté n'est qu'apparente et peut être écartée. On pourrait trouver une solution qui consisterait à soumettre au Secrétaire général les suggestions appropriées. C'est seulement une question de bonne foi.

31. La délégation polonaise maintient les arguments qu'elle a avancés contre l'article 76 proposé par la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.250) lors du débat sur l'article 62 *bis* et votera contre.

32. M. KHASHBAT (Mongolie) dit que la Conférence est en train d'élaborer une convention exceptionnelle, un instrument unique en son genre, qui s'appliquera aux traités futurs de toute nature. Cette convention s'appliquera à tous les Etats qui concluent des traités et, puisqu'il n'y a pas d'Etat qui n'ait jamais conclu de traité, son champ d'application sera universel. Il est donc peu logique de proposer que la convention soit ouverte à la seule adhésion des Membres de l'Organisation des Nations Unies ou des membres de ses institutions spécialisées. Tous les Etats doivent pouvoir signer la convention ou y adhérer s'ils le souhaitent, à condition qu'ils assument les obligations qu'elle impose. Puisque la formule de Vienne ne reconnaît que certaines catégories d'Etats, elle ne saurait être considérée comme une formule de portée universelle.

33. La Mongolie appuie donc les clauses finales proposées par la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et l'Union des Républiques socialistes soviétiques (A/CONF.39/C.1/L.389 et Corr.1). Pour les mêmes raisons, elle juge inacceptable la proposition du Brésil et du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.386/Rev.1).

34. M. MARESCA (Italie) estime que la rédaction des clauses finales est l'une des tâches les plus difficiles qui incombent à une conférence de codification. Si un traité de codification comporte des insuffisances ou des imprécisions dans celles de ses dispositions qui concernent les réserves, c'est tout le but du traité qui est compromis. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la convention sur le droit des traités; tous les articles sont liés entre eux et l'on ne saurait en accepter un mais en rejeter un autre. On peut citer comme exemple des problèmes que pose une corrélation de ce genre les articles 11 et 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques; il faut espérer que de tels problèmes de réserves ne se poseront pas dans le cas présent.

35. Le nombre des ratifications requises pour l'entrée en vigueur de la convention doit être fonction du nombre des Etats susceptibles d'y adhérer. En raison de l'accroissement du nombre des membres de la communauté internationale depuis la conclusion des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires, le nombre de ratifications jugé alors approprié n'est plus acceptable, et la proposition du Brésil et du Royaume-Uni, qui suggère le chiffre de quarante-cinq (A/CONF.39/C.1/L.386/Rev.1), semble être un compromis convenable entre le chiffre adopté dans les conventions précédentes et le chiffre de soixante proposé par la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.396).

¹ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CXCII, p. 327.

² *Ibid.*, p. 389.

36. Une autre question très importante est celle de l'application de la convention dans le temps; autrement dit, la convention doit-elle avoir un effet rétroactif? C'est un principe fondamental du droit que les dispositions législatives doivent s'appliquer à l'avenir et non au passé, lequel doit être régi par le droit alors en vigueur. La convention sur le droit des traités a pour caractéristique de comporter deux éléments: d'une part, elle pose de nouvelles règles visant au développement progressif du droit international et, d'autre part, elle énonce des règles existantes du droit coutumier. C'est ce que fait clairement ressortir la proposition des cinq Etats relative à un nouvel article 77 (A/CONF.39/C.1/L.400). Quant à la question de savoir quels sont les articles qui représentent des règles de droit coutumier, on peut laisser à ceux qui interpréteront la convention dans l'avenir le soin de la trancher.

37. En ce qui concerne le point de savoir quels Etats doivent devenir parties à la convention, il est évident que, puisque celle-ci sera un instrument de codification d'application générale, le plus grand nombre possible d'Etats doivent y participer. Toutefois, cela ne signifie pas que la Conférence aurait raison d'abandonner les règles énoncées il y a dix ans et confirmées trois ans plus tard. Ces règles sont souples puisqu'elles prévoient la participation non seulement des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres des institutions spécialisées ainsi que des Etats parties au Statut de la Cour internationale de Justice, mais aussi de tous les autres Etats que l'Assemblée générale, dans l'exercice de ses droits souverains, inviterait à devenir parties à la convention. Cette formule laisse la porte grande ouverte et il est inutile d'aller au-delà.

38. M. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique) dit que la délégation américaine appuie la proposition relative aux clauses finales présentée par le Brésil et le Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.386/Rev.1). La délégation des Etats-Unis a écouté avec attention le long débat sur le principe de l'universalité; elle respecte les raisons de ceux qui attachent une grande importance au fondement philosophique et juridique de ce principe, mais elle demande que l'on manifeste le même respect pour les raisons qui inspirent sa propre position.

39. Les Etats-Unis appuie vigoureusement la formule de Vienne. A trois ou quatre exceptions près, l'Organisation des Nations Unies a adopté cette formule pour la clause d'adhésion aux traités conclus au sein de l'Organisation ou sous ses auspices. La formule de Vienne, reprise par la proposition du Brésil et du Royaume-Uni, n'exclut pas la possibilité de l'universalité. Elle met l'accent sur le pouvoir de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies d'inviter un Etat déterminé à signer un traité de l'Organisation; il est tout à fait normal que l'Assemblée générale, organe dont la composition est le plus manifestement conforme au principe de l'égalité souveraine des Etats Membres, soit investie de ce pouvoir.

40. Aucun Membre de l'Organisation des Nations Unies n'a jusqu'ici tenté d'inciter l'Assemblée générale à inviter à être partie à un traité un Etat qui ne soit pas membre des

organismes des Nations Unies. Cela est incontestablement dû au souci d'éviter les résultats d'un vote à l'Assemblée générale, et c'est l'argument le plus fort qui puisse être invoqué contre ceux qui prétendent que le principe de l'universalité n'est pas convenablement observé. En fait, la question de la clause d'adhésion est entièrement politique; ce point ressort clairement de la proposition du Ghana et de l'Inde (A/CONF.39/C.1/L.394). Cette proposition aurait pour effet d'entraîner la Conférence dans des problèmes de politique et de sécurité européennes. La formule du Ghana et de l'Inde vise uniquement à donner plus d'importance au régime de l'Allemagne de l'Est, puisque parmi les régimes généralement non reconnus, seule l'Allemagne de l'Est a cherché à signer et à ratifier le Traité d'interdiction des essais nucléaires et le Traité sur l'espace extra-atmosphérique. Les Etats-Unis appuient donc avec vigueur la proposition du Brésil et du Royaume-Uni, et s'opposent avec une égale vigueur à la proposition du Ghana et de l'Inde et à toutes les complications qu'entraînerait le fait d'avoir un dépositaire initial et un dépositaire final.

41. Les Etats-Unis sont aussi fermement opposés à la clause d'adhésion dite "tous Etats" proposée par la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et l'Union des Républiques socialistes soviétiques (A/CONF.39/C.1/L.389 et Corr.1). Cette proposition est inapplicable, et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a indiqué à plusieurs reprises que le Secrétariat ne pourrait fonctionner si l'on adoptait cette formule.

42. M. BLIX (Suède) dit qu'il se propose de soumettre à la Commission la proposition des cinq Etats concernant un nouvel article 77 (A/CONF.39/C.1/L.400). La délégation suédoise estime en effet qu'il serait sage d'indiquer expressément que la présente convention, en tant que telle, ne s'appliquera pas rétroactivement. Lors de la discussion de l'article 62 *bis*, elle avait déclaré que cet article et le mécanisme qu'il prévoit ne s'appliquaient pas rétroactivement aux traités ou différends anciens. De même, d'autres articles de la convention, en tant que droit conventionnel, ne s'appliqueront pas rétroactivement aux traités que des Etats auraient conclus avant que la présente convention n'entre pour eux en vigueur.

43. Il est généralement reconnu que la plus grande partie de la teneur de la présente convention n'est que l'expression de règles de droit international coutumier. Il va de soi qu'on peut invoquer ces règles en tant que droit coutumier, sans faire référence à la présente convention. Néanmoins, dans la mesure limitée où la convention établit des règles qui ne relèvent pas du droit international coutumier, ces règles ne peuvent pas être invoquées à ce titre. Bien que cette situation ressorte nettement de la règle générale stipulée à l'article 24 de la convention, peut-être serait-il plus sûr de la préciser dans l'une des clauses finales. C'est à ce but que tend la proposition des cinq Etats tendant à l'adoption d'un nouvel article 77 que M. Blix présente à la Commission.

44. Tel est également le but de la proposition du Venezuela (A/CONF.39/C.1/L.399); mais cette proposition ne satisfait pas la délégation suédoise, faute de comporter la

précision essentielle selon laquelle les règles du droit international coutumier, qui forment la majeure partie de la convention, continuent de régir les traités conclus dans le passé. Elle n'indique pas que la convention, en tant que telle, ne s'appliquera pas de façon générale aux futurs traités, mais seulement aux traités conclus par les Etats après l'entrée en vigueur de la convention à leur égard; or une telle indication est nécessaire. C'est là une notion difficile à exprimer clairement, et voilà pourquoi les auteurs de la proposition des cinq Etats accueilleront favorablement les améliorations rédactionnelles qui pourraient être proposées, en particulier par l'expert-conseil. Le Comité de rédaction pourra prendre ces commentaires en considération si le nouvel article 77 est accepté par la Commission.

45. M. BAYONA ORTIZ (Colombie) dit que, puisque les questions de caractère politique ne sont pas à proprement parler du ressort de la Conférence, mais doivent être laissées à la décision de l'Assemblée générale, la délégation colombienne appuie sans réserve la formule de Vienne et, par conséquent, la proposition concernant les clauses finales présentée par le Brésil et le Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.386/Rev.1).

46. Elle ne se prononcera pas pour l'instant sur la proposition du Venezuela (A/CONF.39/C.1/L.399) ni sur la proposition des cinq Etats (A/CONF.39/C.1/L.400), relatives à la question de la non-rétroactivité, qui appellent des éclaircissements sur certains points.

47. La délégation colombienne estime que, pour que la convention donne des résultats tangibles, il faut qu'elle entre en vigueur le plus tôt possible, et c'est la raison pour laquelle le nombre de ratifications proposé par la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.396) lui paraît excessif. De l'avis de la délégation colombienne, la ratification par un tiers des Etats participants suffirait.

48. M. SAULESCU (Roumanie) dit que la proposition des quatre Etats (A/CONF.39/C.1/L.389 et Corr.1) prévoit que la future convention sur le droit des traités sera ouverte à la signature et à la ratification de tous les Etats. La délégation roumaine a déjà fait savoir que le principe de l'universalité des traités multilatéraux généraux est une règle qui est déjà cristallisée dans le droit international. Confirmée par la pratique des Etats, cette règle est le corollaire naturel du principe de l'égalité souveraine. La présente convention entre évidemment dans la même catégorie que ces traités, puisque son but est la codification et le développement progressif du droit des traités. Par sa nature même, elle a une vocation universelle, car elle contient des normes visant à guider la pratique conventionnelle de tous les Etats dans tous les domaines. Elle doit donc être un instrument d'application universelle. La convention sur le droit des traités est destinée à assurer le développement d'une pratique conventionnelle unitaire et conforme aux exigences de la vie internationale et des principes fondamentaux du droit international, à savoir le principe *pacta sunt servanda* et les autres principes formant le *jus cogens gentium*.

49. La délégation roumaine est donc favorable à l'adoption d'une nouvelle formule de Vienne qui, en éliminant les pratiques discriminatoires antérieures, constituerait une contribution substantielle à la codification du droit international en conformité avec les réalités de la vie internationale contemporaine. Pour ces raisons, elle juge indispensable que l'on s'abstienne d'adopter de vieilles formules désuètes, qui ne sont que des vestiges du passé. Vu le caractère universel de la convention sur le droit des traités, les dispositions finales devraient comprendre une clause d'adhésion qui assurerait effectivement l'application universelle de la convention et permettrait à tous les Etats d'y devenir parties. Pourquoi, en effet, devrait-on considérer comme juste et conforme au droit de permettre à tous les Etats de devenir parties à des traités tels que, par exemple, la Convention universelle sur le droit d'auteur, tout en soutenant que la présente convention ne devrait être ouverte qu'à certains Etats ou à certaines catégories d'Etats?

50. La délégation roumaine ne peut appuyer la proposition du Brésil et du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.386/Rev.1) et se réserve le droit de revenir sur la question des clauses finales après l'examen des nouvelles propositions qui viennent d'être présentées.

51. M. KHLESTOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) dit que les auteurs de la proposition des quatre Etats (A/CONF.39/C.1/L.389 et Corr.1) sont partis du principe que la participation à la convention serait ouverte à tous les Etats, vu que la participation universelle est évidemment de l'intérêt de la communauté internationale dans son ensemble. Des arguments ont été avancés contre cette proposition par les représentants du Royaume-Uni, des Etats-Unis et de la République fédérale d'Allemagne, qui ont parlé de la formule dite "de Vienne". Le représentant de la République fédérale d'Allemagne, en particulier, a fondé une grande partie de son argumentation sur les considérations politiques qui ont inspiré le Traité interdisant les essais d'armes nucléaires et le Traité concernant l'espace extra-atmosphérique, bien que ces traités se présentent comme des exceptions à la règle générale. Il est tout aussi juste de dire que les considérations politiques ont joué un rôle dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961. Toutefois les Conventions de Genève de 1949 sur la protection des victimes de la guerre³, par exemple, prévoyaient qu'elles seraient ouvertes à l'adhésion de tous les Etats. Compte tenu de ces faits, on est fondé à se demander qui peut devenir partie à un traité international. On a dit que la question devrait être tranchée par l'Assemblée générale; mais poser ce problème à la présente conférence, qui a précisément pour objet d'élaborer un droit général des traités, c'est assurément là faire preuve d'un manque de confiance dans la Conférence.

52. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne a également dit que l'application de la formule "tous Etats" serait une source de difficultés particulières pour les gouvernements; à ce propos, M. Khlestov se contentera de

³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, Nos 970 à 973.

faire observer que la République fédérale d'Allemagne participe déjà à un certain nombre de traités multilatéraux auxquels la République démocratique allemande est également partie; il ne voit pas pourquoi, une fois engagée sur cette voie, la République fédérale d'Allemagne devrait éprouver des difficultés particulières à accepter la formule "tous Etats". L'une de ses objections, celle qui repose sur la difficulté qu'il y aurait à donner une définition de l'expression "Etat", paraît tout à fait artificielle à M. Khlestov. Le représentant de l'Union soviétique ne peut que regretter que la délégation de la République fédérale d'Allemagne, avec quelques autres, semble vouloir entraver la bonne marche de la Conférence en s'efforçant de faire inscrire dans la convention des clauses restrictives. Le droit de tous les Etats de participer aux traités multilatéraux ne saurait être discuté. La convention sur le droit des traités est évidemment un exemple de ce genre de traités, car elle a pour objet la codification et le développement progressif de normes et de principes de ce droit. La convention doit donc être ouverte à tous les Etats.

53. M. Khlestov se réserve le droit de parler plus tard de la question des clauses finales.

La séance est levée à 17 h 30.

CENT DEUXIÈME SÉANCE

Jeudi 24 avril 1969, à 10 h 50

Président : M. ELIAS (Nigéria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (*suite*)

CLAUSES FINALES (y compris les nouveaux articles proposés 76 et 77) (*suite*)

1. M. ALVAREZ (Uruguay) dit que les objections de sa délégation ne portent pas sur le principe de la non-rétroactivité de la convention, mentionné dans les propositions dont la Commission est saisie, mais plutôt sur la formulation de ces propositions.

2. L'expression "dans l'avenir", qui figure dans l'amendement du Venezuela (A/CONF.39/C.1/L.399), manque de précision juridique. Il est nécessaire d'indiquer à partir de quel moment l'avenir commencera; de l'avis de la délégation uruguayenne, il s'agit de la date de l'entrée en vigueur de la convention. D'autre part la question peut se poser de savoir quelles normes devront être appliquées aux traités conclus avant la date à partir de laquelle la convention liera les Etats qui y seront parties. Certes, du point de vue juridique, il paraît évident que l'on appliquera les normes et les principes du droit international tels qu'ils existeront avant l'entrée en vigueur de la convention; or, le

libellé de la proposition en question pourrait donner à penser, si l'on raisonne *a contrario*, que les normes existantes du droit international qui sont reprises dans la convention ne s'appliqueront pas aux traités antérieurs. La délégation de l'Uruguay pense donc qu'il convient d'incorporer expressément cette interprétation au texte de l'amendement.

3. L'amendement des cinq Etats (A/CONF.39/C.1/L.400) pose une question de forme, car sa rédaction devrait être améliorée, du moins en espagnol, et une question de fond, parce qu'en donnant des précisions sur l'interprétation du principe en question il introduit un élément trop restrictif. En effet, la réserve ne concerne que les règles de droit international coutumier codifiées dans la convention qui s'appliqueraient même aux traités antérieurs. Or, ce ne sont pas seulement les règles du droit international coutumier qui doivent être applicables et faire l'objet de la même réserve, mais toutes les normes et tous les principes du droit international, quelle qu'en soit la source, conformément à l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice. Si un traité conclu avant l'entrée en vigueur de la convention donne lieu à un différend entre des Etats et si ce différend est soumis à la Cour internationale de Justice, celle-ci est tenue d'appliquer non seulement les sources primaires du droit international mais aussi les sources secondaires ou auxiliaires.

4. La délégation de l'Uruguay estime donc que la formulation du principe de la non-rétroactivité devrait être améliorée de façon à ne pas affecter même indirectement la situation juridique devant laquelle les Etats pourraient se trouver dans le cas des différends relatifs à des traités conclus avant l'entrée en vigueur de la convention.

5. Sir John CARTER (Guyane) dit qu'il approuve la proposition du Brésil et du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.386/Rev.1) relative aux clauses finales, surtout après avoir entendu les précisions que le représentant du Royaume-Uni a données au sujet de l'article A à la 100e séance. La Guyane préfère cette formule à toute autre parce qu'à son avis il convient de considérer l'Assemblée générale des Nations Unies comme l'organe le plus compétent pour décider quelles entités politiques doivent être invitées à participer à des conventions multilatérales conclues sous ses auspices. De ce fait, la délégation guyanaise s'opposera à toute formule qui habiliterait un organe autre que l'Assemblée générale à décider qui peut participer à de telles conventions.

6. En revanche, la délégation guyanaise ne pourra pas appuyer la proposition du Ghana et de l'Inde (A/CONF.39/C.1/L.394) tendant à modifier l'amendement du Brésil et du Royaume-Uni. La nouvelle formule proposée, si elle permet de célébrer le mariage de l'Est et de l'Ouest, autoriserait l'exercice d'une discrimination plus inquiétante encore à long terme; elle se contenterait en effet de limiter les domaines où s'exerce actuellement la discrimination et cela soulignerait davantage l'attitude discriminatoire dont seraient victimes les entités qui ne pourraient pas se prévaloir d'une telle formule. En outre, fait plus important