

Document:-  
**A/CN.4/205/Rev.1**

**La phase finale de l'œuvre de codification du droit international: mémorandum  
de M. Roberto Ago**

sujet:  
**Programme de travail**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1968, vol. II**

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

# EXAMEN DU PROGRAMME ET DES MÉTHODES DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

[Point 4 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/205/REV.1

## La phase finale de l'oeuvre de codification du droit international Mémoire de M. Roberto Ago

[Texte original en français]  
[29 juillet 1968]

### TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
I. Progrès réalisés dans la phase préparatoire de la codification du droit international et dans celle de l'adoption des conventions de codification . . . . .	1-3	175
II. Inconvénients qui subsistent dans la phase de l'acceptation définitive par les Etats des conventions de codification . . . . .	4-7	175
III. Confirmation de la réalité des inconvénients relevés par un examen de la situation de fait . . . . .	8	176
IV. Nécessité de rendre plus prompte et plus large l'acceptation définitive par les Etats des conventions de codification . . . . .	9-22	177
V. Mesures pratiques auxquelles on pourrait avoir recours en vue de faciliter la réalisation du but visé . . . . .	23-34	179
VI. Moyens par lesquels on pourrait donner effet auxdites mesures . . . . .	35-46	181
A. – Amendement à la Charte des Nations Unies . . . . .	35-36	181
B. – Recommandation de l'Assemblée générale . . . . .	37-41	181
C. – Adoption aux conférences de codification de protocoles de signature appropriés . . . . .	42-46	182
VII. Action possible de l'Organisation des Nations Unies pour obtenir l'appui de l'opinion publique à la codification . . . . .	47-48	183

#### I. – Progrès réalisés dans la phase préparatoire de la codification du droit international et dans celle de l'adoption des conventions de codification

1. On s'accorde généralement pour reconnaître que, sous l'impulsion des nécessités urgentes qui caractérisent notre époque, l'oeuvre pour la préparation et la conclusion de conventions générales portant codification du droit international a réalisé aujourd'hui des progrès considérables.

2. La Commission du droit international des Nations Unies, grâce à sa composition, à sa procédure, à l'aide que lui apporte le Secrétariat et à l'expérience qu'elle a acquise au cours de vingt années d'existence, est à même de préparer des projets non seulement irréprochables du point de vue technique, mais qui représentent encore un point de rencontre soigneusement recherché entre les conceptions et les tendances différentes du monde moderne.

3. Les conférences diplomatiques des représentants des Etats, aisément réunies en vertu des procédures actuelles des Nations Unies, pouvant disposer au cours de leurs travaux de l'assistance à tout point de vue précieuse des services juridiques des Nations Unies, et pouvant surtout se baser pour leurs discussions sur les projets déjà très élaborés mis au point par la Commission du droit international, peuvent parvenir dans des conditions d'une relative facilité à l'adoption à la majorité requise de textes de conventions concernant des secteurs importants du droit international.

#### II. – Inconvénients qui subsistent dans la phase de l'acceptation définitive par les Etats des conventions de codification

4. Ces constatations satisfaisantes ne peuvent malheureusement pas être réitérées en ce qui concerne la phase finale

de l'oeuvre de codification du droit international : celle où il s'agit d'obtenir que les Etats ratifient les conventions ou leur apportent leur adhésion.

5. Une fois que le texte d'une convention portant codification d'un secteur donné du droit international a été consacré dans l'acte final de la conférence des représentants des gouvernements, il est confié au Secrétariat général des Nations Unies qui en devient dépositaire. Comme tel, ce dernier communique le texte à tous les Etats ayant qualité pour devenir partie à la convention et il a comme tâche principale de recueillir les signatures, ratifications, acceptations, adhésions envoyées par ces Etats. Son rôle est éminemment passif. Il enregistre les actes et les communications qu'il reçoit; il en vérifie la conformité aux prescriptions générales ou spéciales qui les concernent; il en informe les autres Etats; il constate, lorsque le nombre minimal requis de ratifications ou autres instruments équivalents est atteint, que la convention est entrée en vigueur et il en notifie la date aux Etats. Mais ni le dépositaire ni aucun autre organe des Nations Unies n'a le pouvoir d'exercer une action en vue de provoquer ou même seulement de hâter la mise en oeuvre des procédures que les Etats doivent suivre afin de manifester leur volonté d'être liés par la convention.

6. En d'autres termes, l'action pour la codification cesse, après l'adoption de la convention, d'être une action collective pour se fragmenter en une série d'actions individuelles. Chaque Etat particulier reste juge de l'opportunité d'apporter ou non son consentement définitif à l'instrument international, même si, le plus souvent, il a lui-même contribué à en établir le texte; il est aussi seul juge du moment auquel donner ce consentement et du temps qu'il lui faut pour prendre sa décision, pour autant qu'il ait l'intention d'en prendre une. Les procédures constitutionnelles internes de chaque Etat prennent désormais le dessus sur les procédures internationales; et l'on doit attendre patiemment que les manifestations du consentement des Etats, tels les fragments d'un puzzle, viennent individuellement se souder les unes aux autres. Ce ne sera que lorsqu'elles seront réunies, et dans une proportion suffisamment large, que les règles si laborieusement préparées, élaborées et approuvées dans les phases précédentes de l'oeuvre de codification, pourront s'imposer formellement comme les règles de droit acceptées sinon par la totalité de la communauté internationale, du moins par la partie la plus importante de celle-ci. Bien sûr, même avant que cette condition ne se réalise, ce qui a été accompli n'est pas sans importance. La valeur d'un texte adopté à une forte majorité et parfois à l'unanimité par une conférence générale des représentants des Etats peut difficilement être mise en doute, même par un pays qui ne l'aurait pas encore ratifié ou accepté et même au cas où ce texte ne serait pas encore en vigueur. Les instances arbitrales et judiciaires internationales auront vraisemblablement tendance à reconnaître elles aussi cette valeur, surtout si dans le texte en question la codification *stricto sensu* prévaut sur le développement du droit. Mais tout cela à la condition seulement que le consentement définitif d'une partie importante, et dans un certain sens, représentative, des Etats qui ont

participé à l'élaboration et à l'adoption de la convention intervienne dans des délais raisonnables. En revanche, si les années s'écoulent et que l'on ne puisse recueillir autour de cette convention qu'un nombre très restreint de parties, même la valeur initialement attribuée au texte ira en s'affaiblissant et le fruit de tant d'efforts successifs risque d'être finalement perdu.

7. Les inconvénients d'une telle situation sont facilement compréhensibles. Les conventions de codification du droit international sont des accords écrits par lesquels les Etats se proposent de redéfinir et d'adapter si nécessaire aux nouvelles circonstances le droit non écrit en vigueur dans l'un ou l'autre secteur important de l'ordre juridique international. La nécessité et l'urgence de cette codification proviennent surtout des conditions dans lesquelles vit aujourd'hui la société internationale et du besoin de ramener la sécurité juridique dans des domaines où s'est manifestée une tendance croissante à mettre en discussion certaines règles traditionnellement affirmées. Or si, après avoir franchi avec succès les phases de la préparation et de l'adoption des conventions de codification, on devait subir un échec dans celle de leur acceptation définitive, ce résultat boiteux risquerait de n'avoir d'autre effet pratique que de rendre la situation encore plus vague et incertaine quant au droit en vigueur, alors que ce que l'on visait c'était d'en rétablir la certitude. C'est un danger qui ne doit pas être sous-estimé.

### III. — Confirmation de la réalité des inconvénients relevés par un examen de la situation de fait

8. Les réflexions formulées ici ne sont pas fondées sur des spéculations plus ou moins hypothétiques, mais sur la considération des faits. Il suffit, pour s'en convaincre, de jeter un regard sur l'état présent des ratifications, adhésions et acceptations des conventions de codification de parties importantes du droit international adoptées au cours de la dernière décennie. Des quatre conventions sur le droit de la mer, signées à Genève les 23-29 avril 1958, deux, celle sur la haute mer et celle sur le plateau continental, ont rassemblé à l'heure actuelle respectivement 41 et 38 ratifications, adhésions ou notifications de succession; celles-ci ne sont donc pas trop nombreuses, même si elles sont heureusement assez représentatives des différents groupes de membres de la communauté internationale<sup>1</sup>. La Convention sur la mer

<sup>1</sup> La Convention sur la haute mer est entrée en vigueur le 30 septembre 1962. Jusqu'à juillet 1968 ont déposé un instrument de ratification ou d'adhésion ou communiqué des notifications de succession les Etats suivants (par ordre de date de la présentation) : Afghanistan, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Cambodge, Haïti, Union des Républiques socialistes soviétiques, Malaisie, République socialiste soviétique d'Ukraine, République socialiste soviétique de Biélorussie, Etats-Unis d'Amérique, Sénégal, Nigéria, Venezuela, Indonésie, Tchécoslovaquie, Israël, Guatemala, Hongrie, Roumanie, Sierra Leone, Pologne, République malgache, Bulgarie, République centrafricaine, Népal, Portugal, Afrique du Sud, Australie, République Dominicaine, Ouganda,

territoriale et la zone contiguë a atteint 34 ratifications, adhésions ou notifications de succession<sup>2</sup>; et celle sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer n'en a réuni que 25<sup>3</sup>. Des deux conventions de Vienne respectivement sur les relations diplomatiques (1961) et sur les relations consulaires (1963), la première a atteint un stade très satisfaisant avec 77 ratifications, adhésions ou notifications de succession<sup>4</sup>. La deuxième, en revanche, n'a recueilli jusqu'ici que 33 ratifications ou adhésions<sup>5</sup>. D'ailleurs, ces dernières ne sont pas pour le

Albanie, Italie, Finlande, Haute-Volta, Malawi, Yougoslavie, Pays-Bas, Trinité-et-Tobago, Suisse, Mexique, Japon, Thaïlande.

La Convention sur le plateau continental est entrée en vigueur le 10 juin 1964. Des instruments de ratification ou d'adhésion ou de notifications de succession ont été communiqués, jusqu'à 1967, par les Etats suivants (par ordre de date de la présentation) : Cambodge, Haïti, Union des Républiques socialistes soviétiques, Malaisie, République socialiste soviétique d'Ukraine, République socialiste soviétique de Biélorussie, Etats-Unis d'Amérique, Sénégal, Venezuela, Tchécoslovaquie, Israël, Guatemala, Roumanie, Colombie, Pologne, République malgache, Bulgarie, Portugal, Afrique du Sud, Australie, Danemark, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, République Dominicaine, Ouganda, Albanie, Nouvelle-Zélande, Finlande, France, Jamaïque, Malawi, Yougoslavie, Pays-Bas, Suisse, Malte, Suède, Mexique, Sierra Leone, Trinité-et-Tobago.

<sup>2</sup> La Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë est entrée en vigueur le 10 septembre 1964. Jusqu'à 1967, les Etats suivants ont déposé leurs instruments de ratification ou d'adhésion ou communiqué leurs notifications de succession (par ordre de date de la présentation) : Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Cambodge, Haïti, Union des Républiques socialistes soviétiques, Malaisie, République socialiste soviétique d'Ukraine, République socialiste soviétique de Biélorussie, Etats-Unis d'Amérique, Sénégal, Nigéria, Venezuela, Tchécoslovaquie, Israël, Hongrie, Roumanie, Sierra Leone, République malgache, Bulgarie, Portugal, Afrique du Sud, Australie, République Dominicaine, Ouganda, Italie, Finlande, Malawi, Yougoslavie, Pays-Bas, Trinité-et-Tobago, Suisse, Malte, Mexique, Japon, Thaïlande.

<sup>3</sup> Celles des Etats suivants (par ordre de date de la présentation) : Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Cambodge, Haïti, Malaisie, Etats-Unis d'Amérique, Sénégal, Nigéria, Sierra Leone, République malgache, Colombie, Portugal, Afrique du Sud, Australie, Venezuela, République Dominicaine, Ouganda, Finlande, Haute-Volta, Malawi, Yougoslavie, Pays-Bas, Trinité-et-Tobago, Suisse, Mexique, Thaïlande. La Convention est entrée en vigueur le 20 mars 1966.

<sup>4</sup> La Convention, adoptée le 18 avril 1961, est entrée en vigueur le 24 avril 1964. Ont ratifié cette convention, adhéré à elle ou communiqué des notifications de succession, jusqu'à 1967, les Etats suivants (par ordre de date de la présentation) : Pakistan, Libéria, Ghana, Mauritanie, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Tanganyika, Laos, Nigéria, Congo (Brazzaville), Yougoslavie, Tchécoslovaquie, Jamaïque, République malgache, Cuba, Guatemala, Argentine, Irak, Suisse, Panama, République Dominicaine, Union des Républiques socialistes soviétiques, Gabon, Algérie, Rwanda, Saint-Siège, Liechtenstein, République socialiste soviétique de Biélorussie, Japon, République arabe unie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Equateur, Costa Rica, République fédérale d'Allemagne, Iran, Venezuela, Brésil, Pologne, Malawi, Mexique, Kenya, République démocratique du Congo, Cambodge, Saint-Marin, Népal, Hongrie, Afghanistan, Inde, Trinité-et-Tobago, Malaisie, Philippines, El Salvador, Niger, Autriche, Canada, Luxembourg, Mongolie, Malte, Suède, Dahomey, Irlande, Nigéria, Norvège, Espagne, Chili, Guinée, Bulgarie, Tunisie, Australie, Honduras, Mali, Somalie, Burundi, Belgique, Barbade, Maroc.

<sup>5</sup> La Convention, adoptée le 24 avril 1963, est entrée en vigueur le 19 mars 1967. Les Etats suivants ont donné jusqu'ici leur ratification ou adhésion (par ordre de date de la présentation) :

moment représentatives d'une partie importante de la société des Etats, notamment à cause du temps relativement bref qui s'est écoulé depuis l'adoption. La situation n'est donc pas telle qu'on puisse la considérer dans son ensemble comme satisfaisante. Surtout, elle n'est pas de nature à tranquilliser sur le sort qui va être réservé aux efforts plus ambitieux de codification prévus pour un avenir rapproché.

#### IV. — Nécessité de rendre plus prompte et plus large l'acceptation définitive par les Etats des conventions de codification

9. Le problème qui reste ainsi à résoudre pour que la codification du droit international puisse être menée à bonne fin dans des conditions favorables est de rendre plus prompte et plus large l'acceptation définitive par les Etats des règles qu'ils ont établies et adoptées en commun.

10. Pour bien juger des difficultés à surmonter à cet égard, il faut tenir compte du fait qu'il est finalement assez rare qu'un Etat, surtout si ses représentants ont voté en faveur d'une convention déterminée au sein d'une conférence diplomatique générale, soit vraiment hostile à la ratification de cette convention. Des motifs d'ordre politique ou, plus souvent, des craintes quant aux répercussions possibles de certaines règles sur des situations particulières peuvent expliquer le retard d'une ratification ou d'une adhésion, ou même le défaut de ratification. Mais dans la plupart des cas, les raisons pour lesquelles un Etat tarde à remettre les instruments établissant formellement son consentement n'ont rien à voir avec une opposition réelle, qu'elle soit de principe ou d'occasion.

11. Ces raisons sont surtout inhérentes à la lourdeur de la machine politique et administrative de l'Etat moderne. Le processus qui mène à la ratification d'une convention est long et complexe.

12. Les organes gouvernementaux qui doivent prendre l'initiative de l'entamer sont souvent surchargés de besognes différentes et dominés par la nécessité de pourvoir à des questions qu'ils considèrent d'une urgence plus immédiate. Les administrations dont l'avis ou le consentement préalable est requis sont nombreuses et ne sont pas toujours très familières avec les problèmes de l'ordre juridique international. Le zèle dont certains offices font preuve en recherchant et en mettant en relief les imperfections plus ou moins réelles de l'instrument examiné ou les prétendues difficultés d'application est parfois digne d'une meilleure cause. Ensuite, l'évolution de l'Etat sur la voie démocratique, qui confie au pouvoir législatif et non à l'exécutif le pouvoir d'autoriser la ratification ou l'acceptation d'une convention importante, a, elle aussi, sa rançon en longueur

Ghana, République Dominicaine, Algérie, Tunisie, Haute-Volta, Yougoslavie, Gabon, Equateur, Suisse, Mexique, République arabe unie, Kenya, Népal, Cuba, Trinité-et-Tobago, Venezuela, Philippines, Niger, Sénégal, Liechtenstein, Costa Rica, Madagascar, Argentine, Irlande, Cameroun, Brésil, Panama, Chili, Nigéria, Honduras, Tchécoslovaquie, Mali, Somalie.

et en lenteur parlementaires. Gouvernements et parlements, au surplus, sont souvent mus les uns les autres par des considérations d'ordre politique immédiat; ainsi, ils sont poussés à attribuer la priorité à des mesures d'ordre interne à l'intérêt desquelles ils pensent qu'une partie importante de l'opinion publique sera plus naturellement sensible. De sorte que l'on aboutit facilement à considérer la ratification d'une convention internationale comme une tâche qui peut attendre; et l'adoption des mesures qu'elle comporte est remise d'une session à l'autre, d'un gouvernement à l'autre, d'une législature à l'autre, et ainsi de suite.

13. Il arrive aussi, malheureusement, que le retard de certains pays se reflète dans celui d'autres, ou même le provoque. Les autorités gouvernementales d'un pays attendent parfois de voir ce que font celles des autres avant de décider de s'engager définitivement sur la voie de l'acceptation d'une convention; il se fait ainsi qu'à un moment donné, le progrès des ratifications et des adhésions atteint un état de stagnation d'où il devient de plus en plus difficile de sortir.

14. Or, il n'y a pas de doute que des moyens pourraient être étudiés, dans le cadre du système juridique des pays où les procédures d'approbation des traités sont particulièrement compliquées, afin de simplifier ces dernières et d'en rendre l'exécution plus rapide. Mais il est évident que si l'on veut parvenir à des résultats d'ensemble appréciables sur le plan international, c'est sur ce même plan que l'on doit chercher les moyens les plus aptes à exercer sur les organes constitutionnels des Etats la pression nécessaire pour que la décision relative à la ratification ou à l'acceptation des traités soit prise dans des délais raisonnables.

15. Dans une résolution du 23 septembre 1926 déjà, adoptée à sa septième session, l'Assemblée de la Société des Nations s'était préoccupée des retards excessifs de la procédure de ratification des accords et conventions conclus sous les auspices de la Société des Nations et elle avait recommandé au Conseil de se faire présenter tous les six mois par les Membres un rapport sur l'état des ratifications, et d'examiner les moyens d'accélérer la mise en vigueur de ces accords et conventions<sup>6</sup>. Plus tard, par une résolution adoptée à sa dixième session, le 24 septembre 1929<sup>7</sup> — donc à la veille de la réunion de la Première Conférence de codification du droit international à La Haye — l'Assemblée priait le Conseil "de constituer une Commission chargée d'étudier, avec la collaboration des services du Secrétariat, les causes des retards encore actuellement constatés et les moyens d'augmenter le nombre des signatures, ratifications ou adhésions quant aux conventions visées". Dans une résolution ultérieure adoptée, sur rapport de M. A. Giannini à la onzième session, le 3 octobre 1930, et à la suite des travaux de la Commission qui avait été constituée entre-temps, l'Assemblée soulignait "qu'il est de la plus grande importance

que toutes les dispositions soient prises pour assurer l'adoption par le plus grand nombre possible de pays des conventions conclues sous les auspices de la Société des Nations et le dépôt, dans le plus bref délai possible, des ratifications de ces conventions"<sup>8</sup>. L'Assemblée recommandait de donner effet à trois propositions contenues dans le rapport de la Commission.

16. La première de ces propositions prévoyait que, chaque année, le Secrétaire général prierait les 88 Membres de la Société des Nations et les Etats non membres qui, "ayant signé une convention générale quelconque conclue sous les auspices de la Société des Nations, ne l'ont pas ratifiée à l'expiration d'un délai d'une année à partir de la date de clôture du protocole de signature, de bien vouloir lui faire connaître leurs intentions concernant la ratification de cette convention". Ces requêtes seraient adressées à une époque permettant de recevoir les réponses des gouvernements avant la date de l'Assemblée. Les renseignements ainsi recueillis seraient communiqués à celle-ci.

17. La seconde proposition disposait que, "aux dates et aux intervalles les mieux appropriés aux circonstances, le Secrétaire général, pour toute convention générale conclue sous les auspices de la Société des Nations, priera le gouvernement de tout Membre de la Société des Nations n'ayant donné ni sa signature ni son adhésion à une convention à l'expiration d'une période de cinq années à partir de la date où la convention aura été ouverte à la signature, de faire connaître ses vues concernant cette convention — notamment s'il envisage une possibilité quelconque d'adhérer à la convention ou s'il a des objections contre le contenu de la convention l'empêchant de l'accepter". Les renseignements reçus seraient transmis à l'Assemblée.

17. La seconde proposition disposait que, "aux dates et aux intervalles les mieux appropriés aux circonstances, le Secrétaire général, pour toute convention générale conclue sous les auspices de la Société des Nations, priera le gouvernement de tout Membre de la Société des Nations n'ayant donné ni sa signature ni son adhésion à une convention à l'expiration d'une période de cinq années à partir de la date où la convention aura été ouverte à la signature, de faire connaître ses vues concernant cette convention — notamment s'il envisage une possibilité quelconque d'adhérer à la convention ou s'il a des objections contre le contenu de la convention l'empêchant de l'accepter". Les renseignements reçus seraient transmis à l'Assemblée.

18. La troisième proposition attribuait enfin au Conseil de la Société des Nations le pouvoir d'examiner, à la lumière des informations ainsi recueillies et après avoir consulté les organes ou commissions compétentes, "s'il est désirable et opportun de convoquer une nouvelle conférence en vue de déterminer s'il conviendrait d'apporter des

<sup>6</sup> Société des Nations, *Journal Officiel, Supplément spécial No 43*, Genève, octobre 1926, p. 27.

<sup>7</sup> *Ibid.*, *Supplément spécial No 72*, Genève, octobre 1929, p. 17.

<sup>8</sup> *Ibid.*, *Supplément spécial No 83*, Genève, octobre 1930, p. 12 et suiv.

amendements à la convention ou de prendre d'autres mesures pour en faciliter l'adoption par un plus grand nombre de pays".

19. Toujours en conformité avec les suggestions de la Commission, la résolution de l'Assemblée recommandait qu'aux "futures conférences . . . au cours desquelles seront signées des conventions générales, des protocoles de signature seront établis sur la base, autant que possible, de l'un des deux projets alternatifs"<sup>9</sup>.

20. Le premier projet de Protocole (Annexe I) prévoyait que : I) "Le gouvernement de tout Membre de la Société des Nations ou de tout Etat non membre au nom duquel ladite Convention a été signée s'engage, au plus tard pour la date du . . . , soit à soumettre ladite Convention à l'approbation de son Parlement, soit à porter à la connaissance du Secrétaire général de la Société des Nations ses intentions à l'égard de la Convention"; et II) "Si à la date du . . . , ladite Convention n'est pas en vigueur pour . . . Membres de la Société des Nations ou . . . Etat non membres, le Secrétaire général de la Société des Nations soumettra la situation au Conseil de la Société des Nations qui pourra, soit convoquer une nouvelle conférence de tous les membres de la Société des Nations et Etats non membres au nom desquels la convention aura été signée ou des adhésions auront été déposées, en vue d'examiner la situation, soit prendre les mesures qu'il considérerait comme nécessaires." Tous les Etats signataires ou adhérents s'engageaient à se faire représenter à toute conférence ainsi convoquée.

21. Le projet alternatif (Annexe II) prévoyait simplement l'inclusion dans la convention d'un Dispositif final, indiquant le nombre de ratifications ou d'adhésions requis pour l'entrée en vigueur de la convention, et un Protocole de signature ne comportant que la prévision II) du premier projet<sup>10</sup>.

22. La situation générale ne devait malheureusement pas permettre à la résolution de l'Assemblée d'avoir à l'époque une suite positive. Mais elle comportait certainement des suggestions à retenir et c'est des mêmes idées qu'une nouvelle action aux fins ici considérées pourrait s'inspirer aujourd'hui.

#### V. — Mesures pratiques auxquelles on pourrait avoir recours en vue de faciliter la réalisation du but visé

23. Une mesure pratique d'ordre général, qui pourrait être en effet recommandée pour faciliter la réalisation des buts visés, pourrait être d'étendre à toutes les conventions

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 14 et 15.

<sup>10</sup> La même résolution prévoyait en outre l'étude par le Conseil de la possibilité, en ce qui concerne les conventions générales ayant trait à certaines questions, "d'adopter la procédure qui consiste à signer des instruments revêtant la forme d'accords gouvernementaux non sujets à ratification"; et la limitation à six mois de la période pendant laquelle les conventions générales conclues sous réserve de ratification resteraient ouvertes à la signature après la clôture de la conférence.

générales adoptées par les Nations Unies ou par des conférences convoquées par elles le système en vigueur dans certaines institutions spécialisées. Ce sont surtout l'Organisation internationale du Travail et, dans une certaine mesure, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et l'Organisation mondiale de la santé — organisations dont l'activité se traduit essentiellement ou en partie par l'adoption de conventions — qui possèdent des constitutions susceptibles de fournir le modèle le plus approprié des prescriptions à adopter.

24. La Constitution de l'Organisation internationale du Travail contient tout d'abord une règle visant directement à promouvoir la ratification des conventions internationales du travail ou, du moins, à obtenir que les organes constitutionnels compétents des Etats membres soient obligés d'en examiner expressément et sérieusement la possibilité. L'alinéa *b* du paragraphe 5 de l'article 19 prévoit que les membres de l'Organisation doivent soumettre à leurs autorités nationales compétentes (en règle générale à leurs parlements) toute convention adoptée par la Conférence, dans un délai d'un an ou, en cas de circonstances exceptionnelles, au maximum 18 mois après leur adoption. Les alinéas *c* et *d* du même paragraphe prévoient que les membres informent le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises pour donner effet à la prescription de l'alinéa *b* et que le membre qui aura obtenu le consentement des autorités compétentes communiquera au Directeur général la ratification de la convention<sup>11</sup>. L'alinéa *a* et les sous-alinéas *i*, *ii* et *iii* de l'alinéa *b* du paragraphe 7 de l'article 19 prévoient les modalités spéciales d'application de ces prescriptions à un Etat fédératif. Il est à remarquer que ces règles sont anciennes, car avant de figurer dans l'actuelle Constitution, entrée en vigueur le 26 septembre 1946, elles étaient déjà incluses dans l'article 19 de la Constitution de 1919.

25. Certes, en vertu de ces dispositions, les gouvernements ne sont pas tenus de proposer aux assemblées législatives qu'il soit donné effet aux conventions et que celles-ci soient ratifiées; néanmoins, ils demeurent soumis à l'obligation de

<sup>11</sup> Constitution de l'Organisation internationale du Travail, éd. 1963, Genève, p. 12. Le texte des alinéas cités ici est le suivant :

"*b*) Chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou, si par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre;

"*c*) Les Membres informeront le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises, en vertu du présent article, pour soumettre la convention à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci;

"*d*) Le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au Directeur général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention."

présenter rapidement les conventions aux parlements de sorte qu'elles soient prises en considération au niveau le plus représentatif et le plus responsable. On évite par là le risque que ces conventions ne soient enterrées ou écartées sans due réflexion, ou même simplement oubliées par les administrations.

26. Il est à remarquer aussi que si l'on saisit de la sorte l'autorité législative susceptible d'autoriser les mesures nécessaires pour donner effet aux conventions, on attire en même temps sur la question l'attention de l'opinion publique qui peut agir à son tour comme épéron sur ceux qui doivent prendre une décision. Il est indéniable, en tout cas, que l'application de cette règle a eu pour résultat de rassembler, en un nombre plus élevé et dans un temps plus court, les ratifications de certaines conventions internationales du travail par les Etats membres.

27. Une règle correspondant partiellement à celle que l'on vient de décrire figure dans la deuxième partie du paragraphe 4 de l'article IV de l'Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, qui dispose que les conventions adoptées par la Conférence générale seront soumises aux autorités nationales compétentes dans un délai d'un an à partir de leur adoption<sup>12</sup>.

28. Quant à la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, la première partie de l'article 20, oblige les Etats membres à prendre, dans un délai de 18 mois après l'adoption d'une convention par l'Assemblée, les mesures en rapport avec l'acceptation de telle convention<sup>13</sup>.

29. Une seconde règle de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, l'alinéa *e* du paragraphe 5 de l'article 19, prévoit que les Etats qui n'ont pas ratifié une convention doivent présenter, à des périodes fixées par le Conseil d'administration, un rapport indiquant soit quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification, soit dans

<sup>12</sup> Convention créant une Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (16 novembre 1945), dans *Manuel de la Conférence générale*, éd. 1967, Paris, p. 11. Le texte du passage en question se lit comme suit : "Chacun des Etats membres soumettra les recommandations ou conventions aux autorités nationales compétentes, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence générale au cours de laquelle elles auraient été adoptées." Cette prescription est complétée par celle de l'article VIII : "Chaque Etat membre adresse à l'Organisation un rapport périodique sous la forme que déterminera la Conférence générale . . . sur la suite donnée aux recommandations et conventions visées à l'article IV, paragraphe 4."

<sup>13</sup> Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (du 22 juillet 1946), dans Organisation mondiale de la santé, *Documents fondamentaux*, 18e éd., Genève, 1967 : Article 20 : "Chaque Etat Membre s'engage à prendre, dans un délai de dix-huit mois après l'adoption d'une convention ou d'un accord par l'Assemblée de la santé, les mesures en rapport avec l'acceptation de telle convention ou de tel accord . . . En cas d'acceptation, chaque Etat Membre convient d'adresser un rapport annuel au Directeur général conformément au chapitre XIV."

quelle mesure leur législation ou leur pratique a néanmoins donné suite à des dispositions de la convention<sup>14</sup>.

30. Par cette règle, la convention bénéficie d'une certaine mesure d'exécution de fait de la part des Etats qui ne l'ont pas ratifiée. En plus, cette disposition permet aux Etats de réexaminer périodiquement la situation; et il arrive qu'obligée de choisir entre la perspective de présenter un rapport dans lequel doivent être spécifiés par écrit les causes du retard ou les empêchements à la ratification et celle d'entamer, quoique tardivement, le processus de la ratification, une administration nationale opte pour la deuxième voie. Finalement, cette règle a l'avantage de permettre aux organes de l'Organisation internationale du Travail d'examiner les raisons invoquées dans les rapports des Etats, d'en discuter, et de parvenir éventuellement soit à éliminer les difficultés que certains éprouvent à accepter la convention, soit à provoquer une action en vue de la revision du texte de la convention au cas où ces difficultés seraient assez généralisées et paraîtraient avoir quelque fondement.

31. L'obligation d'indiquer par écrit les motifs de la non-acceptation d'une convention est aussi prévue à l'article 20 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé<sup>15</sup>; et une disposition analogue figure à l'article 22 de la Charte sociale européenne, adoptée par le Conseil de l'Europe et signée à Turin le 18 octobre 1961<sup>16</sup>.

32. Ces règles constitutionnelles, on l'aura constaté, s'inspirent des mêmes critères que l'on a vus figurer dans le projet de la Commission établie en son temps par l'Assemblée de la Société des Nations et dans la résolution de

<sup>14</sup> Constitution de l'Organisation internationale du Travail : "e) Si une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'il devra faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toute disposition de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs ou par toute autre voie, et en exposant *quelles difficultés empêchent la ratification d'une telle convention.*" (Souligné par l'auteur du memorandum.) Voir aussi, pour le cas des Etats fédératifs, les sous-alinéas iv et v de l'alinéa *b* du paragraphe 7 de l'article 19. Cette règle ne figurait pas dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail de 1919.

<sup>15</sup> Article 20, deuxième phrase : "Chaque Etat Membre notifiera au Directeur général les mesures prises, et s'il n'accepte pas cette convention ou cet accord dans le délai prescrit, il adressera une déclaration motivant sa non-acceptation."

<sup>16</sup> Voir le texte de la Charte sociale européenne dans *Comunità Internazionale*, 1961, p. 955 et suiv. L'article 22, sur les rapports relatifs aux dispositions qui n'ont pas été acceptées, déclare : "Les parties contractantes présenteront au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, à des intervalles appropriés et sur la demande du Comité des Ministres, des rapports relatifs aux dispositions de la partie II de la Charte qu'elles n'ont pas acceptées au moment de la ratification ou de l'approbation ni par une notification ultérieure. Le Comité des Ministres déterminera, à des intervalles réguliers, sur quelles dispositions ces rapports seront demandés et quelle sera leur forme."

l'Assemblée elle-même. Elles leur confèrent seulement une précision supplémentaire en statuant en termes positifs la double obligation de provoquer, dans un délai fixé, l'examen de la convention par les autorités responsables de la décision de ratification et, faute de ratification, de faire rapport à l'organe international approprié en spécifiant par écrit les raisons de cette situation.

33. L'utilité de pareilles prescriptions pour pousser à une décision sur l'acceptation d'une convention générale ne peut que ressortir si l'on se remémore les causes qui, dans bien des cas, sont à l'origine de l'inaction ou du retard des organes étatiques. Ces dispositions peuvent constituer des moyens efficaces pour avoir raison des hésitations et des résistances passives, pour empêcher que d'autres questions reçoivent l'une après l'autre priorité aux fins d'examen et de décision, pour obliger à donner un caractère public à la discussion des motifs favorables ou défavorables à l'acceptation de la convention. Faire application de pareilles règles aux conventions générales des Nations Unies et, en particulier, à celles adoptées par les conférences de codification du droit international, ne pourrait que contribuer efficacement à parfaire l'oeuvre de codification.

34. En même temps, le fait d'avoir expérimenté les effets positifs de ces prescriptions au sein de certaines organisations internationales dans lesquelles il y a une production particulièrement intense de conventions internationales, devrait constituer un élément décisif pour en recommander aux Etats l'extension à d'autres domaines et la généralisation dans le cadre des Nations Unies.

## VI. — Moyens par lesquels on pourrait donner effet aux dites mesures

### A. — AMENDEMENT A LA CHARTE DES NATIONS UNIES

35. Quant aux moyens de réaliser une semblable extension, la voie maîtresse serait évidemment celle d'un amendement à la Charte des Nations Unies, visant à y introduire des règles ayant plus ou moins la même teneur que celles qui existent depuis longtemps dans la constitution de certaines institutions spécialisées. On créerait donc des obligations équivalentes à la charge des Etats membres. Il faudrait cependant avoir soin de prévoir leur application non seulement aux conventions générales adoptées par l'Assemblée générale elle-même, mais aussi aux conventions générales adoptées par une conférence convoquée par les Nations Unies : en premier lieu celles portant codification du droit international<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> L'introduction dans la Charte de règles de ce genre n'aurait pas d'effet automatique pour les quelques Etats non membres qui seraient invités à participer à une conférence. Il serait facile d'obvier à cette difficulté en rappelant la teneur des obligations prévues par lesdites règles dans la lettre d'invitation adressée par le Secrétaire général des Nations Unies aux gouvernements de ces Etats et en demandant d'en indiquer expressément l'acceptation en cas de réponse positive.

36. Il convient probablement de ne pas exagérer la difficulté que constitue l'adoption d'un amendement de ce genre. Il est vrai que, depuis la constitution des Nations Unies, les premiers amendements à des Articles de la Charte qui ont pu entrer en vigueur sont ceux adoptés par les résolutions 1991 A (XVIII) et 1991 B (XVIII) de l'Assemblée générale, en date du 17 décembre 1963, dans le dessein d'augmenter de six à 10 les membres non permanents du Conseil de sécurité, de 11 à 15 le nombre total des membres de cet organe, ainsi que de 18 à 27 celui des membres du Conseil économique et social. Mais il est aussi vrai que ces amendements ayant réuni 93 ratifications sont entrés en vigueur 20 mois après leur adoption. C'est dire que, se conformant à la recommandation adressée à cette fin par l'Assemblée, plus des deux tiers des Membres (c'est-à-dire plus du nombre requis), y compris les membres permanents du Conseil de sécurité, avaient réussi à ratifier les amendements avant la date indiquée dans la recommandation. Il est donc vraisemblable qu'un amendement dépourvu d'implications politiques comme celui proposé ici et bénéficiant des mêmes appuis ne devrait pas exiger un temps excessif pour devenir applicable.

### B. — RECOMMANDATION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

37. Toutefois, il serait aussi compréhensible qu'avant de s'engager sur la voie d'un amendement constitutionnel, l'Organisation des Nations Unies préfère, si possible, expérimenter en fait l'application des règles envisagées pour en vérifier l'efficacité. Pour ce faire, des possibilités différentes pourraient être prises en considération.

38. L'une des possibilités qui vient à l'esprit le plus immédiatement est l'adoption par l'Assemblée générale d'une recommandation adressée à tous les Membres ainsi qu'à tous les Etats non membres ayant qualité pour devenir partie à une convention générale. Il existe des précédents dans ce sens, même récents : le paragraphe 2 du dispositif des résolutions mentionnées du 17 décembre 1963 contenait précisément l'invitation aux Etats Membres de ratifier les amendements prévus, en conformité avec leurs procédures constitutionnelles respectives, jusqu'au 1er septembre 1965. D'un ordre plus général est la résolution 2081 (XX), adoptée le 20 décembre 1965, qui invite tous les Etats Membres à ratifier avant 1968 une série de conventions portant sur les droits de l'homme et adoptées tant par l'Organisation des Nations Unies que par l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

39. La recommandation envisagée pourrait avoir un caractère général en ce sens qu'elle se référerait globalement et indéfiniment à toutes les conventions générales qui seraient adoptées à l'avenir. Elle pourrait dans ce cas inviter les gouvernements des Etats destinataires : a) à soumettre le texte de toute convention générale adoptée au sein ou sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies aux autorités compétentes pour décider de la ratification ou de l'adhésion, et ce dans les 12, ou en cas de circonstances exceptionnelles, dans les 18 mois à dater de l'adoption de la



convention; et b) à remettre au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies soit l'instrument de ratification ou d'adhésion, soit un rapport indiquant les motifs qui empêchent ou retardent la ratification ou l'adhésion. La recommandation pourrait aussi inviter les Etats qui n'auraient pas encore accepté une convention déterminée à faire périodiquement rapport au Secrétaire général soit sur les perspectives d'une ratification ou d'adhésion ultérieure, soit sur l'état de leur législation et de leur pratique dans la matière couverte par la convention<sup>18</sup>.

40. On pourrait également imaginer une recommandation se référant spécifiquement à une convention donnée qui viendrait d'être adoptée, ou bien à un groupe de conventions déjà adoptées, comme, par exemple, celles ayant pour objet la codification de tel ou tel secteur du droit international. Dans ce dernier cas, l'exemple de l'invitation adressée aux Etats Membres à propos des conventions relatives aux droits de l'homme pourrait être éventuellement suivi, quitte à rendre cette invitation plus circonstanciée.

41. Comparée à une règle insérée dans un article de la Charte — ou dans un accord distinct qui serait conclu au même effet — la valeur d'une recommandation ou invitation contenue dans une résolution de l'Assemblée générale n'est certes pas identique. Il n'en découle pas, à la charge des gouvernements auxquels elle s'adresse, une obligation juridique de se conformer à la conduite recommandée. Toutefois, ce qui intéresse réellement aux fins considérées ici, c'est de savoir non pas si les Etats se considèrent ou non comme liés par la recommandation, mais si, en pratique, ils lui donnent suite et dans quelle mesure. Or, l'expérience montre que des recommandations ayant un objet général comme celui qu'on envisage et émanant de la totalité ou d'une majorité très substantielle des membres de l'Assemblée générale, sont normalement prises en considération par les Etats avec le sérieux qu'elles méritent. Leur efficacité se vérifie dans les faits et c'est ce qui compte. D'ailleurs, même si leur effet ne devait être que d'ajouter un nombre limité de ratifications ou d'adhésions à celui qui aurait été recueilli de toute façon autour d'une convention générale, leur utilité ne serait également pas contestable. En tout cas, une fois l'expérience faite d'une manière positive, il serait vraisemblablement plus facile de transformer par les voies appropriées ces simples exhortations en obligations juridiques.

#### C. — ADOPTION AUX CONFÉRENCES DE CODIFICATION DE PROTOCOLES DE SIGNATURE APPROPRIÉS

42. Une procédure différente pourrait être aussi envisagée pour les conventions adoptées — comme précisément celles portant codification du droit international — par une

conférence générale des représentants des Etats. Cette procédure serait susceptible, à certaines conditions, d'amener les Etats ayant qualité pour devenir parties à une convention à assumer de vraies obligations juridiques en matière de ratification ou d'adhésion; et elle pourrait utilement s'inspirer des propositions qui avaient déjà été étudiées pour les mêmes buts par une Commission *ad hoc* de la Société des Nations et que l'Assemblée de la Société avait fait siennes dans une résolution du 3 octobre 1930<sup>19</sup>.

43. L'Assemblée générale des Nations Unies pourrait en effet adopter une résolution par laquelle elle recommanderait qu'aux conférences réunies sous les auspices des Nations Unies et au cours desquelles on adopterait des conventions générales, des protocoles de signature soient établis sur la base d'un modèle inséré dans la résolution. Les Etats qui signeraient la convention s'engageraient par le protocole à prendre les mesures qui y sont indiquées, comportant soit la présentation, dans certains délais, de la convention aux autorités compétentes pour que celles-ci puissent décider de la ratification ou de l'adhésion, soit l'envoi de rapports au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

44. Il ne fait pas de doute que les clauses contenues dans le protocole acquerraient valeur obligatoire par la signature, et ce en dépit du fait que le protocole serait joint à une convention prévoyant expressément qu'elle doit être ratifiée<sup>20</sup>.

45. Cependant, les obligations prévues dans les clauses du protocole ne sauraient incomber qu'aux seuls signataires; et les délais de ratification ou d'adhésion ne sauraient courir qu'à dater de la signature. Par conséquent, ce système aurait, évidemment, un effet moins généralisé et moins prompt que l'adoption d'une règle constitutionnelle prévoyant que de pareilles obligations naissent de l'adoption de la convention et incombent à tous les membres de l'Assemblée générale ou à tous les Etats participant à une conférence convoquée par l'Organisation des Nations Unies. Néanmoins, il ne fait pas de doute que ce serait là une certaine contribution en vue d'une acceptation plus large et un peu plus rapide des conventions générales.

46. Pour compléter la liste des possibilités envisagées ici, on pourrait concevoir aussi que l'adoption d'un protocole de signature dont les clauses viseraient les effets indiqués ne soit pas prévue dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies comme une mesure s'étendant uniformément à toutes les conférences futures convoquées par cette organisation; mais qu'elle soit décidée de manière autonome à l'issue d'une conférence diplomatique pour s'appliquer à une convention adoptée par ladite conférence. Cette solution, quoique d'une portée plus limitée, pourrait

<sup>18</sup> L'Assemblée générale pourrait, à son tour, examiner périodiquement ces rapports ou les faire examiner par une Commission spéciale, et décider, le cas échéant, des mesures à prendre, y compris, exceptionnellement, celle de la révision d'une convention à laquelle la majeure partie des Etats refuseraient leur acceptation.

<sup>19</sup> Société des Nations, *Journal Officiel, Supplément spécial No 83*, Genève, octobre 1930, p. 12 et suiv.

<sup>20</sup> La conclusion devrait être semblable lorsque, au lieu d'être consignées dans un protocole séparé, ces clauses seraient insérées comme des clauses finales dans le texte même de la convention.

malgré cela constituer un précédent utile et être avantageusement utilisée sans qu'il faille attendre une décision de principe de la part de l'Organisation des Nations Unies<sup>21</sup>.

#### VII. — Action possible de l'Organisation des Nations Unies pour obtenir l'appui de l'opinion publique à la codification

47. On ne saurait conclure l'examen de ces mesures — dont l'adoption paraît se recommander d'une manière ou d'une autre — sans rappeler une fois de plus combien il est en tout cas essentiel, aux fins envisagées ici, de pouvoir

---

<sup>21</sup> Une mesure encore plus facile peut-être à réaliser serait d'amener la Conférence diplomatique à adopter une résolution contenant une simple recommandation aux gouvernements des Etats participants. Il est à noter que la pratique tend à se répandre dans les conférences diplomatiques à adopter des recommandations à côté des conventions. Voir à cet égard les commentaires d'Antonio Malintoppi, "Il valore delle raccomandazioni adottate da Conferenze della Nazioni Unite" dans *Rivista di Diritto Internazionale*, p. 604 et suiv. Toutefois, un appel de ce genre adressé par la conférence aux Etats participants ne saurait avoir d'effet juridique : il est aussi douteux qu'il puisse avoir l'autorité et l'efficacité d'une recommandation de principe émanant de l'Assemblée générale des Nations Unies.

compter à l'intérieur des différents pays sur l'appui d'une opinion publique active et consciente de l'importance de l'enjeu.

48. Précieux à n'importe quel moment du processus de codification du droit international, cet appui peut devenir décisif dans la phase finale, qui se déroule, on l'a souligné, à l'échelon national. La mobilisation des forces capables d'exercer une influence sur les autorités administratives, gouvernementales et parlementaires et de les pousser à l'action requise, serait une tâche à laquelle les Nations Unies pourraient utilement s'adonner. Si, en relançant son idée d'instituer une décennie du droit international, le Secrétaire général envisageait de consacrer cette dernière en premier lieu à une campagne en faveur de l'acceptation généralisée des conventions portant codification du droit international et des règles qui s'y trouvent inscrites; si, avant tout à cet effet, on décidait de promouvoir la création, à l'instar des comités consultatifs nationaux pour les droits de l'homme, de comités consultatifs nationaux pour le droit international, voués à l'idée du progrès de ce droit et du renforcement de son empire sur la société des Etats, l'on forgerait vraisemblablement un outil capable d'appuyer d'une manière non négligeable l'effort pour mener à bonne fin la tâche si ardue, si délicate, si hérissée d'obstacles et de périls, et pourtant aujourd'hui si indispensable, de la codification du droit international.