

Document:-
A/CN.4/SR.489

Compte rendu analytique de la 489e séance

sujet:
Droit des traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1959, vol. I

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

serait souhaitable d'indiquer à l'alinéa iii du paragraphe 4 qu'à défaut d'une telle disposition, c'est la règle stipulée à l'alinéa ii qui s'appliquera. En pratique, l'Organisation des Nations Unies s'est toujours abstenue d'édicter des règles en matière de procédure de vote, et il est intéressant de remarquer que même le Conseil de la Société des Nations, qui affirmait en général de façon plus marquée son autorité sur les organismes qui dépendaient de lui, n'a pas essayé d'établir le règlement intérieur de la Conférence pour la codification du droit international qui a eu lieu à La Haye en 1930. L'une des raisons de cette attitude est peut-être que des Etats qui n'étaient pas membres de la Société des Nations ont participé à la Conférence. A l'Assemblée générale des Nations Unies, toute délégation est évidemment toujours en mesure de proposer l'adoption d'une règle relative au vote, en exigeant une majorité des deux tiers pour l'adoption du texte d'une convention donnée, et l'on pourrait peut-être tenir compte de cette possibilité à l'alinéa ii du paragraphe 4.

66. La remarque faite par M. Ago à propos de la dernière phrase du nouvel article 6 est sans doute valable, mais, étant donné que seule une personne entièrement ignorante du droit pourrait lier l'adoption d'un texte au processus par lequel on devient partie à un traité, cette phrase est peut-être superflue.

67. M. YOKOTA considère le nouvel article comme acceptable dans son ensemble, mais il éprouve certains doutes à propos de l'alinéa ii du paragraphe 4. Bien que la règle de la majorité ait pu être adoptée lors de récentes conférences, il doute que ce soit devenu une pratique établie. Il préférerait donc que l'on omette les mots "également à la majorité simple" et que la question soit laissée ouverte. Cependant, si le rapporteur spécial veut énoncer une règle relevant du développement progressif du droit international et si cette intention est accueillie favorablement par la majorité, il n'insistera pas sur l'opinion qu'il vient d'exprimer, à condition que l'on précise clairement dans le commentaire que la règle en question ne décrit pas la pratique actuelle.

68. M. SCALLE déclare que l'on pourrait écarter les objections auxquelles donne lieu l'emploi du mot "administrative" dans le texte français en y substituant le mot "officielle".

69. Il estime qu'il serait extrêmement difficile, sinon impossible, pour l'Organisation des Nations Unies ou toute autre organisation internationale, d'imposer un règlement intérieur à une conférence réunie par elle, si des Etats non membres étaient invités à y participer. L'alinéa ii du paragraphe 4 peut être accepté dans sa forme actuelle, s'il y est fait mention du fait que la règle de la majorité simple ou des deux tiers ne cesse de gagner du terrain.

La séance est levée à 13 heures.

489ème SEANCE

Mercredi 6 mai 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

NOUVEL ARTICLE 6 (ANCIEN ARTICLE 15) [suite]

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la nouvelle rédaction de l'article 15

qui est devenu l'article 6 et dont le texte a été déposé à la précédente séance (488ème séance par. 46).

2. M. FRANÇOIS n'est pas d'avis d'inclure une disposition précise touchant la règle que les conférences internationales doivent observer en matière de vote, car ce n'est pas une question dont la Commission doit décider a priori une fois pour toutes, mais que chaque conférence doit régler pour elle-même. Au contraire, il est essentiel que le code définisse la majorité à laquelle les conférences devront adopter leur règlement intérieur; à son avis, il ne peut y avoir aucun doute que la pratique des conférences est d'adopter le règlement à la majorité simple.

3. Au cours de la séance précédente, le secrétaire de la Commission a fait observer (488ème séance, par. 66) avec raison que la dernière phrase du nouvel article est superflue. Il y aurait néanmoins intérêt à inclure dans le commentaire des précisions semblables à celles que contenait cette phrase, afin de rejeter d'avance toute thèse analogue à celle qui a été défendue à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1958, où l'on a soutenu que les Etats qui étaient disposés, dans certaines circonstances, à accepter l'extension de la mer territoriale avaient, en votant dans ce sens, renoncé implicitement à la règle des trois milles.

4. M. PAL constate que le débat a confirmé son point de vue initial, et il ne voit pas pour quelle raison une conférence ne déterminerait pas elle-même les règles relatives au vote pour l'adoption de son règlement intérieur. A défaut d'une décision contraire, il faudrait exiger l'unanimité. Une règle prévoyant la majorité simple ne lui paraît dans ce cas nullement fondée. Obtenir que la minorité continue à participer aux travaux d'une conférence peut être de la plus haute importance, car la possibilité demeure que, dans la suite, cette minorité donnera son assentiment. M. Pal ne voit aucun avantage compensateur au maintien de la règle de la majorité simple.

5. La dernière phrase du nouvel article n'est pas entièrement superflue, car elle pourrait rassurer les Etats qui participent à une conférence et se trouvent parmi la minorité, en confirmant qu'ils ne seront en aucune manière liés par le texte de la convention qui aura été adoptée du seul fait qu'ils ne se sont pas retirés de la conférence.

6. M. YOKOTA estime qu'il faudrait examiner la dernière phrase du nouvel article en même temps que le paragraphe 1 de l'article 17, puisqu'elle a trait aux effets juridiques de la rédaction du texte.

7. M. TOUNKINE ne saurait partager l'avis de M. François selon lequel la règle de la majorité simple constitue, pour l'adoption d'un règlement intérieur, la pratique en vigueur. Il est de fait qu'une majorité d'Etats représentés à une conférence ne saurait contraindre une minorité à accepter un règlement intérieur donné. Si M. François avait raison, un règlement intérieur deviendrait, une fois adopté, obligatoire *ipso facto* pour tous les participants, ce qui est manifestement absurde puisque toute délégation le jugeant inacceptable peut quitter la conférence.

8. La thèse de M. François contient également une contradiction en ce qu'elle affirme, d'une part, qu'il est absolument indispensable, pour la conduite de conférences internationales, d'insérer dans le projet une règle à cet égard, et soutient, d'autre part, que la règle existait déjà.

9. S'il y a une règle pour l'adoption du règlement intérieur, dont on pourrait affirmer l'existence, ce devrait

être la règle de l'unanimité. Quoi qu'il en soit, M. Tounkine ne pense pas qu'il faille insérer dans le code une disposition à cet effet, car cette question se rapporte à un autre sujet, à savoir, la conduite des conférences internationales. Il insiste donc pour que l'alinéa ii du paragraphe 4 soit supprimé.

10. Il estime, avec M. Yokota, que la dernière phrase de l'article n'est pas satisfaisante et devrait être supprimée, et que la question devrait être étudiée lors de la discussion des articles 17 et 18.

11. M. FRANÇOIS, répondant à M. Tounkine, rappelle que la Commission n'a jamais considéré qu'elle devait s'abstenir d'inclure dans un projet une règle qui serait une règle reconnue du droit international: après tout, la codification est l'un des buts de la Commission. Même si l'on n'insère aucune disposition relative à l'adoption du règlement intérieur, la pratique actuelle de l'adoption à la majorité simple continuera. Si l'on mettait en pratique la thèse de M. Tounkine, n'importe quel Etat pourrait contraindre une conférence à adopter la règle de l'unanimité.

12. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare que les débats l'on amené à étudier la pratique des Nations Unies et les opinions exprimées à l'Assemblée générale à propos de cette question.

13. La possibilité — mentionnée par M. Ago à la 488^{ème} séance (par. 53) — pour un organe international, d'arrêter d'avance le règlement intérieur d'une conférence convoquée par lui, a fait l'objet d'un débat lors de la quatrième session de l'Assemblée générale, en 1949, où a été examinée la question de la mise en œuvre du paragraphe 4 de l'Article 62 de la Charte des Nations Unies.

14. Vu l'intérêt dont le Conseil économique et social faisait preuve pour la réunion de conférences techniques, l'Assemblée générale avait demandé au Secrétaire général de préparer un projet de règlement pour la convocation de conférences internationales, et deux thèses se sont dégagées lors de la discussion de ce projet au sein de la Sixième Commission¹. On a soutenu qu'étant habilité à convoquer des conférences, le Conseil avait également qualité pour fixer leur ordre du jour et établir leur règlement intérieur, tâche pour laquelle il était plus qualifié qu'un groupe d'experts. Selon l'autre thèse, le Conseil ne saurait imposer son point de vue à une conférence, mais il peut, pour la guider, lui soumettre un ordre du jour et un règlement intérieur provisoires. En l'espèce, c'est le second point de vue qui a prévalu et qui est devenu l'article 7 de la résolution 366 (IV) de l'Assemblée générale, intitulée "Règlement concernant la convocation des conférences internationales d'Etats". Cette méthode s'est avérée assez satisfaisante comme ce fut le cas à la Conférence sur le droit de la mer.

15. Compte tenu de cette pratique et des difficultés mentionnées par certains membres de la Commission, il est douteux que celle-ci doive recommander une règle de portée générale. M. Liang continue à penser que la Commission irait peut-être trop loin si elle essayait de résoudre une question qui se rattache à proprement parler au règlement sur la convocation des conférences et à leur procédure de vote: en cette matière, la question est d'une importance primordiale, mais il n'en est pas de même dans un projet sur le droit des traités. Il

pourrait suffire, dans le cas présent, d'énoncer simplement la pratique actuelle.

16. M. AGO estime que si une conférence n'est pas en mesure d'adopter son règlement intérieur à la majorité simple, elle pourrait se trouver hors d'état d'entreprendre le moindre travail. Il déplore vivement la conclusion dangereuse que comporte, implicitement, la thèse selon laquelle, la majorité ne pouvant imposer sa volonté à la minorité en matière de règlement intérieur, si la minorité ne se retire pas, l'on doit supposer l'unanimité atteinte. Cette thèse aboutit inévitablement à cette conséquence erronée que l'on croit que la règle est celle de l'unanimité, ce qui implique qu'un seul Etat pourrait faire obstruction à l'adoption du règlement intérieur et arrêter tout le travail de la conférence.

17. Quant à la règle relative au vote pour l'adoption du texte lui-même, M. Ago partage, dans une certaine mesure, l'opinion exprimée au cours de la séance précédente par M. Tounkine (488^{ème} séance, par. 58 et 59). La nouvelle rédaction du rapporteur spécial semble impliquer que la tendance est favorable à la règle de la majorité simple, ce qui n'est pas le cas. La Commission devrait s'efforcer de prévoir toutes les situations possibles, et M. Ago pense que la formule la plus souple consisterait à dire que toute conférence décide de ses règles en matière de vote, conformément au règlement intérieur adopté à la majorité.

18. Il pense de même que l'alinéa iii du paragraphe 4 devrait prévoir toutes les éventualités. Il est clair que, dans certains cas, il vaut mieux que la conférence établisse elle-même son règlement intérieur et, dans d'autres cas — surtout lorsqu'il s'agit de conférences ayant un caractère technique — il est préférable que ce règlement soit préparé d'avance par l'organe qui a convoqué la conférence.

19. Quant à la dernière phrase du paragraphe 4, elle s'entend d'elle-même et devrait être supprimée.

20. M. PADILLA NERVO est d'avis qu'en pratique l'alinéa ii du paragraphe 4 s'appliquerait probablement par analogie avec l'Article 18 de la Charte, et l'approbation du texte du traité serait sans aucun doute invariablement considérée comme une question "importante". Cette disposition n'aurait aucune influence sur la procédure de vote dans les cas envisagés à l'alinéa iii du paragraphe 4.

21. En ce qui concerne la règle applicable au vote pour l'adoption du règlement intérieur, il estime qu'il serait difficile de ne pas accepter la règle de la majorité simple, car, sans cela, les négociations pourraient ne jamais commencer.

22. M. Padilla Nervo partage l'opinion de M. Yokota au sujet de la dernière phrase du paragraphe 4.

23. M. TOUNKINE déclare que l'aperçu qu'a donné le secrétaire de la pratique des Nations Unies a confirmé son opinion qu'il ne serait pas judicieux pour la Commission de poser des règles, que ce soit pour l'adoption du règlement intérieur ou pour l'adoption du texte d'un traité. Aucune preuve n'a encore été fournie à l'appui de la thèse selon laquelle il existerait une règle générale de droit international régissant l'adoption du règlement intérieur. La question ne paraît pas avoir soulevé de difficultés en pratique, et il conviendrait d'en traiter à propos de la matière à laquelle elle se rattache véritablement.

24. Pour M. BARTOS, le nœud du problème consiste à savoir si, en l'espèce, la Commission s'occupe de la codification du droit international en vigueur ou du

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Sixième Commission, 187^{ème} à 199^{ème} séances*. Voir également *Répertoire de la pratique des organes des Nations Unies*, vol. III, par. 69, p. 342.

développement du droit. Elle a décidé de formuler le droit des traités dans un code et non dans une convention; en conséquence, elle codifie les règles du droit international en vigueur; elle n'élabore pas de nouvelles règles. Si elle s'occupait du développement du droit international, M. Bartoš ne serait pas opposé à l'insertion d'une règle concernant la majorité requise pour l'adoption du règlement intérieur d'une conférence chargée de l'élaboration d'un traité; toutefois, le fait est que le droit international en vigueur ne contient pas actuellement de règle prévoyant une telle majorité, alors que le principe de l'unanimité est universellement admis.

25. Si une organisation internationale convoque une conférence, les Etats participants sont libres d'accepter ou non le règlement qu'elle propose, mais, en tout cas, la minorité dissidente peut se retirer de la conférence qui a approuvé un règlement à la majorité des voix. Le texte d'un traité qu'une conférence a adopté à la majorité ne saurait lier les Etats qui n'ont pas participé à sa rédaction, même s'il a une certaine importance internationale ou politique pour les Etats non participants eux-mêmes. Mais ce qui serait absolument inadmissible, c'est une disposition prévoyant qu'un texte ayant virtuellement "force obligatoire" doit, dans tous les cas, être adopté à la majorité simple. Si la règle de la majorité simple n'est pas applicable pour l'adoption du règlement intérieur, elle est à fortiori inapplicable pour l'adoption du traité.

26. La Commission s'occuperait-elle du développement du droit international relatif à la conclusion des traités que M. Bartoš accepterait l'idée de recommander la règle de la majorité des deux tiers. Mais, comme elle codifie le droit, les solutions qui s'offrent à elle sont la règle de l'unanimité, sur laquelle il n'insistera pas, et une disposition prévoyant que toute conférence est libre d'adopter son règlement intérieur. En tout cas, la Commission ne doit pas consacrer la règle de la majorité simple, même si elle en restreint la portée en prévoyant que le règlement préétabli de toute organisation doit être respecté.

27. A cet égard, M. Bartoš incline à penser, comme M. Ago, que la question de la majorité est régie non seulement par l'acte constitutif de l'organisation qui réunit la conférence, mais encore par les règles applicables à la convocation des conférences; en d'autres termes, la question est souvent régie par les règles du droit des conférences plutôt que par des dispositions d'ordre constitutionnel. L'usage en droit international est que les négociateurs participant à une conférence ont la faculté de proposer ou d'accepter à l'avance les conditions dans lesquelles la conférence travaillera; ce règlement est tacitement adopté par les participants. M. Bartoš est donc opposé à la formulation d'une nouvelle règle abstraite selon laquelle un texte doit toujours être adopté à la majorité simple. Aux termes de la Charte des Nations Unies, certaines décisions relativement peu importantes sont prises par l'Assemblée générale à la majorité simple, mais les questions présentant une importance politique mentionnées au paragraphe 2 de l'Article 18 sont tranchées à la majorité des deux tiers.

28. Si la Commission, en l'espèce, s'occupait du développement progressif du droit international, il serait possible de recommander dans le code le principe de la majorité des deux tiers ou, mieux encore, d'y prévoir, comme M. Ago l'a proposé, que chaque conférence est libre de fixer la majorité requise pour l'adoption des règles relatives au vote. Il ne faut pas oublier qu'il y a bien des manières d'aborder l'ensemble du problème

des majorités. Ainsi, certaines conférences techniques présentent à cet égard des particularités qui leur sont propres. La Constitution de l'Organisation internationale du Travail prévoit, par exemple, que certains groupes sociaux de chaque Etat votent séparément sur les textes relatifs à des questions sociales importantes. Certaines décisions de nature politique sont également prises suivant une procédure compliquée. Pour certaines d'entre elles, le Conseil de sécurité a décidé, dans le cadre du Chapitre VI de la Charte, qu'aucune décision ne peut être considérée comme définitive si l'Etat directement intéressé ne l'a pas acceptée. De plus, certaines questions qui ne relèvent pas du paragraphe 7 de l'Article 2 puisqu'elles ne peuvent pas être considérées comme purement nationales, et qui ne peuvent mettre en danger la paix et la sécurité internationales, touchent néanmoins de très près à la souveraineté des Etats. Par exemple, c'est une règle généralement reconnue du droit international moderne que toute organisation internationale peut décider elle-même à la majorité des voix où elle aura son siège, mais en fait il lui faut obtenir le consentement de l'Etat d'accueil. Par conséquent, on ne saurait formuler de règle absolue touchant les majorités, mais, pour faciliter les travaux des conférences, on pourrait formuler une recommandation assez souple selon laquelle la conférence devrait se prononcer sur la majorité conformément aux règles qu'elle aurait établies en matière de vote et, à défaut d'une telle décision, la majorité requise serait la majorité des deux tiers.

29. M. PAL déclare que les faits cités par le secrétaire de la Commission (voir plus haut par. 12) l'ont confirmé dans son opinion que le code ne doit pas comprendre de disposition touchant les règles à observer en matière de vote par les conférences.

30. L'Article 18 de la Charte, qui a été cité par M. Padilla Nervo (voir plus haut par. 2) lui paraît étranger aux objectifs de la Commission puisqu'il concerne uniquement le fonctionnement des Nations Unies en tant qu'organisation, et non pas les travaux des conférences. Le seul point qui justifie la référence à l'Article 18 est que, si elle a généralement coutume de suivre la règle de la majorité simple, l'Assemblée générale des Nations Unies applique néanmoins la règle de la majorité des deux tiers pour certaines questions particulières. Si la Commission doit s'inspirer de cette disposition, la logique commande de considérer comme une question importante, et qui doit par conséquent être tranchée au moins à la majorité des deux tiers, le point de savoir à quelle majorité une conférence chargée de l'élaboration d'un traité doit adopter les articles de son règlement intérieur relatifs aux votes. Toute règle de majorité spéciale que l'on formulerait pour l'adoption d'un texte de traité serait absolument vaine si elle était sujette à modification par une majorité simple. M. Pal souligne que la Commission, en formulant les règles, ne doit pas perdre de vue la possibilité de mobiliser l'énergie constructive même du groupe minoritaire. Dans les affaires des peuples, pas plus que dans les affaires des individus, il n'existe une seule méthode démontrée absolument juste, et qu'il convient de suivre, parmi les multiples combinaisons possibles dans toute situation complexe.

31. M. Pal votera contre la seule proposition dont la Commission est saisie et qui tend à l'établissement de la règle de la majorité simple, mais, si l'on modifie cette proposition en prévoyant l'application de la majorité des deux tiers, il serait à même de voter en sa faveur.

32. M. VERDROSS ne saurait approuver M. Ago qui pense (voir plus haut par. 16) que la logique juridique conduit au principe que le règlement intérieur d'une conférence internationale peut dans tous les cas être adopté à la majorité simple. A son avis, cette logique conduit, au contraire, au principe de l'unanimité. En effet, une conférence internationale qui n'est pas régie par l'acte constitutif d'une organisation internationale ne peut être convoquée qu'en vertu d'un accord entre *tous* les Etats participants, d'où il suit, logiquement, que le règlement intérieur d'une telle conférence suppose également l'accord de *tous* les Etats participants.
33. M. François a soulevé la question distincte de savoir si la pratique internationale a déjà créé une règle positive d'après laquelle le règlement intérieur peut être adopté à la majorité simple. Bien que M. Verdross doute de l'existence d'une telle règle, il ne voit pas d'objection à l'adopter puisque la Commission est chargée non seulement de codifier le droit international mais encore de favoriser son développement progressif.
34. Quant à la question de la majorité à laquelle une conférence internationale doit adopter un texte, il pense, comme M. Ago, qu'il faut laisser à chaque conférence le soin d'en décider par elle-même.
35. M. TOUNKINE propose, eu égard aux opinions exprimées au cours du débat, de libeller comme suit l'alinéa ii du paragraphe 4 :
- "ii) Dans le cas des traités multilatéraux négociés au sein d'une conférence internationale, et sous réserve des dispositions de l'alinéa iii ci-après, à la majorité des deux tiers, sauf si la conférence décide d'adopter une autre règle pour le vote."
36. La Commission pourrait ainsi ne faire aucune mention de l'adoption du règlement intérieur qui, à son avis, ne rentre pas dans le cadre du projet de code.
37. M. AMADO estime que la Commission doit s'occuper de l'adoption des textes plutôt que du règlement intérieur des conférences internationales. Un texte constate sous forme écrite le règlement de certains problèmes entre des Etats ; afin que ce texte puisse devenir un instrument, il doit être rédigé à la suite de négociations, et il faut établir une règle concernant la procédure à suivre pour son adoption. Il est évident que, pour ce qui est des traités bilatéraux ou des traités négociés par un petit groupe d'Etats, l'unanimité doit prévaloir. Toutefois, dans le cas des traités multilatéraux, il n'existe pas de règle de droit international. Afin de supprimer les divergences de vue sur les majorités auxquelles ces textes doivent être adoptés, M. Amado propose de simplifier la rédaction de l'alinéa ii du paragraphe 4 en le libellant comme suit :
- "ii) Dans le cas des traités multilatéraux, par l'accord des Etats selon les règles établies par l'organisation internationale sous les auspices de laquelle se réunit la conférence, ou par cette dernière elle-même conformément aux règles qu'elle aura établies."
38. On supprimerait ainsi toute mention des majorités ou de l'unanimité, et l'on confirmerait l'idée que l'accord des Etats est indispensable en principe.
39. M. HSU fait observer que la première question dont la Commission est saisie est de savoir si le code doit contenir une disposition concernant le règlement intérieur des conférences. Selon lui, la réponse est affirmative, car la matière rentre dans le plan d'un code du droit des traités.
40. Il faut ensuite décider quel genre de règle il convient d'établir. A son avis, cette règle ne doit être ni démodée ni chimérique. M. Hsu ne peut admettre l'opinion selon laquelle l'unanimité est une règle du droit international généralement acceptée ; la question de la souveraineté qui a été soulevée à cet égard est hors de propos, car les Etats sont libres de faire des réserves aux traités, voire de ne pas y adhérer même s'ils ont participé à leur élaboration. Il semble donc qu'une règle majoritaire soit une solution pratique. La Commission pourrait s'inspirer de l'exemple de l'Assemblée générale des Nations Unies où, aux termes de la Charte, la règle de la majorité des deux tiers s'applique pour les questions importantes et celle de la majorité simple pour les questions secondaires ; à l'Assemblée, le point de savoir si une question est importante est tranchée à la majorité simple. Une conférence pourrait décider, en ce qui la concerne, de suivre la règle de l'unanimité pour l'adoption d'un texte, mais la méthode fixée par l'Assemblée générale pour le règlement intérieur semble rationnelle. De plus, il ne faut pas oublier que l'Organisation des Nations Unies est quasi universelle et que les précédents qu'elle établit sont presque équivalents à des règles du droit international.
41. M. ALFARO pense également qu'il est impossible d'appliquer la règle de l'unanimité pour l'adoption du règlement intérieur des conférences internationales.
42. A son avis, une seule règle serait applicable aux deux catégories de conférences internationales mentionnées aux alinéas ii et iii, et l'on pourrait donc les viser dans un seul alinéa rédigé à peu près comme suit :
- "Dans le cas des traités multilatéraux négociés au sein d'une conférence internationale et dans le cas des traités négociés au sein d'une organisation internationale ou d'une conférence convoquée par une organisation internationale, selon la règle relative au vote fixée par la conférence."
43. M. Alfaro présente cette proposition indépendamment de la décision que la Commission prendra de maintenir ou de supprimer la mention de la majorité simple.
44. M. YOKOTA, se référant à l'alinéa ii du paragraphe 4, déclare qu'il est opposé à la proposition tendant à ne pas mentionner dans le code la règle que les conférences internationales doivent observer pour les votes. La manière dont le texte d'un traité est établi au cours de négociations bilatérales ou multilatérales fait bien partie du droit des traités. La Commission doit donc essayer de rédiger une règle acceptable.
45. La question de savoir s'il existe un usage établi au sein des conférences internationales pour l'adoption des règles régissant la procédure de vote n'est pas tranchée. Certains membres de la Commission ont dit qu'il y avait une règle de la majorité, d'autres ont affirmé avec insistance qu'il existait en fait une règle de l'unanimité, et d'autres enfin ont soutenu qu'il n'existait pas de règle établie. Dans ces conditions, la Commission ne saurait formuler de règle relative au vote qui régisse l'adoption du règlement intérieur des conférences.
46. M. Yokota rappelle qu'à la séance précédente, il a proposé (488ème séance, par. 67) de supprimer les mots "également à la majorité simple", et il note que cette proposition a été acceptée par M. Tounkine. Pour sa part, il est disposé à approuver la formule de M. Tounkine qui prévoit l'adoption des textes à la majorité des deux tiers, sauf décision contraire de la conférence.

47. M. SANDSTRÖM a de la peine à prendre position après avoir écouté les arguments développés au cours du débat. A son avis, l'alinéa ii devrait simplement prévoir que, dans le cas d'un traité multilatéral négocié au sein d'une conférence internationale, le texte est adopté conformément aux règles fixées par la conférence. Tous les points de vue pourraient être alors énoncés intégralement dans le commentaire.

48. Pour M. EDMONDS, un code du droit des traités ne saurait être complet en l'absence d'une disposition concernant la règle applicable au vote pour l'adoption du texte d'un traité et, implicitement, au vote par lequel cette règle elle-même est adoptée. C'est ce que le rapporteur spécial s'est efforcé de faire, et il a choisi l'endroit qui convenait à cette fin.

49. A ce propos, M. Edmonds rappelle le mot du grand juriste américain Olivier Wendell Holmes, qui a dit que toute loi devait être conçue de manière "à permettre un certain jeu aux jointures", en d'autres termes, devait se prêter à une application pratique. La règle que la Commission adoptera doit donc être une règle qui puisse être appliquée. Nul ne saurait voir d'objection à la règle de l'unanimité dans le cas des traités bilatéraux ou des traités négociés par un petit groupe d'Etats. En revanche, dans le cas d'un traité multilatéral rédigé au sein d'une conférence qui se tient sous les auspices d'une organisation internationale, M. Edmonds ne voit pas de raison pour ne pas appliquer les règles de vote de cette organisation.

50. Pour ce qui est des conférences internationales indépendantes, il est absolument chimérique de proposer la règle de l'unanimité. Il faut une règle prévoyant une majorité, et M. Edmonds peut aussi bien accepter les propositions prévoyant la majorité simple que celles prévoyant la majorité des deux tiers. Il reconnaît également qu'une conférence doit être libre de déroger à la règle générale. Mais ce qu'il lui est impossible de comprendre c'est que la Commission puisse s'abstenir d'indiquer à quelle majorité une conférence doit se prononcer sur une règle différente pour le vote. Si donc la Commission se déclare en faveur de la règle de la majorité des deux tiers pour l'adoption du texte d'un traité, elle devra préciser l'énoncé par la formule "sauf si la conférence décide à la majorité simple (ou "également à la majorité des deux tiers") d'adopter une autre règle pour le vote".

51. La dernière phrase du paragraphe 4, qui agréée parfaitement à M. Edmonds, est une sorte de "clause échappatoire", sauvegardant la position de ceux qui craignent que des obligations ne soient imposées aux Etats par un vote majoritaire.

52. Pour M. KHOMAN, la question dont la Commission est saisie n'est pas tant celle de l'adoption du règlement intérieur que celle de l'adoption du texte du traité, comme le dit clairement la première phrase du paragraphe 4. Par conséquent, la Commission peut négliger la question du règlement intérieur et s'en remettre en cette matière à la décision de chaque conférence internationale, en vertu du principe que tout organe indépendant est maître de sa procédure. Cela ressort implicitement de la nouvelle rédaction du rapporteur spécial, car il est dit à l'alinéa ii "... sauf si la conférence décide... d'adopter une autre règle pour le vote".

53. M. Khoman ne voit donc pas de raison de spécifier telle ou telle majorité, il suffirait de terminer l'alinéa ii par les mots "à la majorité que la conférence décidera".

54. Il propose, d'autre part, d'ajouter, soit dans l'article soit dans le commentaire, un texte indiquant que les règles relatives au vote peuvent se classer en trois catégories qui prévoient, respectivement, l'unanimité, la majorité simple et une majorité spéciale, et que la pratique actuelle semble tendre vers la règle de la majorité des deux tiers. M. Khoman retient l'unanimité comme une solution possible, parce qu'elle a été la règle pour certains traités conclus sous l'égide de la Société des Nations, et on peut concevoir que des circonstances spéciales militent en faveur de la règle de l'unanimité à une conférence future.

55. Au surplus, toute règle énoncée par la Commission touchant les votes sur les textes devra être présentée sous forme de suggestion.

56. M. SCELLE fait observer que la Commission a entrepris de rédiger un projet de code et non pas une convention; son texte ne fera donc pas l'objet d'une discussion dans une conférence d'Etats, et la Commission dispose par conséquent d'une plus grande liberté d'action. Il suffit de rappeler qu'un code a, généralement, pour but de faire table rase de plusieurs coutumes. Tel a été le cas du code Napoléon et de la plupart des autres codes. La Commission ne devrait donc pas se laisser influencer par des règles préexistantes qui ne cadrent pas avec l'état actuel de la société internationale.

57. Quant à la question de la souveraineté, il souligne que le nombre des Etats indépendants va sans cesse croissant dans le monde. Souhaite-t-on que tous ces Etats forment une sorte d'archipel composé d'îlots séparés par des bras de mer infranchissables? Tel est le sens profond du mot "souveraineté". Ou souhaite-t-on une société internationale de peuples, qui puisse atteindre des résultats dignes d'être codifiés? A cet égard, M. Scelle est entièrement d'accord avec M. François. La Commission ne peut éviter de se prononcer sur le règlement des conférences internationales. Le paragraphe 4 prévoit d'ailleurs très suffisamment, dans sa dernière phrase, ce qui est nécessaire pour la protection de la souveraineté.

58. Il est important d'inclure une disposition relative aux règles applicables au vote pour l'adoption des textes. Il est favorable à la majorité simple, mais, si c'est nécessaire, il est disposé à accepter la règle de la majorité des deux tiers. En outre, il préconise la suppression de la formule "sauf si la conférence décide d'adopter une autre règle pour le vote", car il est inutile d'introduire à chaque instant ces rappels du principe de la souveraineté.

59. La Commission a le devoir d'enregistrer les règles qui correspondent à la réalité actuelle, et cette réalité est une société internationale qui évolue progressivement vers l'intégration.

60. M. FRANÇOIS souligne qu'il ne va pas aussi loin que M. Scelle. Il n'est pas partisan d'interdire à une conférence de choisir, à la majorité simple, la règle de l'unanimité pour l'adoption du texte d'un traité, si elle souhaite le faire.

61. Il a pris note de la nouvelle proposition de M. Tounkine (voir plus haut, par. 35) et aimerait savoir par quelle procédure de vote, conformément à cette proposition, une conférence déciderait d'adopter une règle autre que la majorité des deux tiers.

62. M. TOUNKINE répond que cette question est toujours résolue, en pratique, d'une façon ou d'une autre. Sur le plan théorique, c'est évidemment un problème difficile, mais c'est un problème qui se rapporte

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

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

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

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

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

La séance est levée à 13 heures.

490ème SEANCE

Vendredi 8 mai 1959, à 9h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

NOUVEL ARTICLE 6 (ANCIEN ARTICLE 15) [suite]

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

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

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

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

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

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

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

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