

Document:-
A/CN.4/SR.649

Compte rendu analytique de la 649e séance

sujet:
Droit des traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1962, vol. I

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

fiant des règles de droit international en vigueur ne saurait prétendre qu'il n'est pas lié par ces règles. Si un Etat raisonnait ainsi, il mettrait en question l'existence même de ces règles. C'est ainsi que le Tribunal militaire de Nuremberg, en confirmant les Conventions de Genève de 1929, qui avaient elles-mêmes confirmé des règles de droit international existantes, a exprimé l'avis que, bien que certains des belligérants n'aient pas signé les Conventions de Genève, l'Allemagne était liée par ces règles. La plupart des questions qui se poseraient en pareil cas ne seraient pas portées devant la Cour internationale de Justice ; or, il paraît inutile d'ouvrir la porte à des doutes sur l'existence des règles générales du droit. Par conséquent, le texte devrait être rédigé de telle façon que tous les Etats soient encouragés à participer aux conférences de codification et que les traités en cause soient ouverts à leur adhésion.

81. M. Ago a présenté des arguments d'un poids considérable en faveur de la thèse selon laquelle on devrait permettre à de simples signataires d'un traité d'interdire à d'autres Etats l'adhésion à ce traité. Pourtant, M. Lachs croit que, si l'on doit, bien entendu, présumer que les Etats agissent de bonne foi, il faut prévoir le cas des Etats qui, n'ayant pas l'intention de ratifier le traité ou d'y adhérer, se bornent à jouer un rôle négatif consistant à empêcher d'autres Etats d'y adhérer.

La séance est levée à 13 heures.

649^e SÉANCE

Mercredi 23 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) (suite)

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 13. — PARTICIPATION À UN TRAITÉ PAR ADHÉSION (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen de l'article 13.

2. M. ROSENNE souligne que le facteur le plus important pour déterminer les conditions dans lesquelles un Etat peut devenir partie à un traité par adhésion, est toujours le traité lui-même. Il serait donc souhaitable de mettre l'accent sur ce principe dans le projet de la Commission, pour répondre au besoin d'une plus grande précision qui se fait sentir dans le domaine du droit des traités et qui se manifeste à propos des règles relatives à l'adhésion, mais aussi à propos d'autres questions.

3. La règle que rédige la Commission est une règle supplétive : il s'agit donc de développement progressif du droit international plutôt que de codification. Il importe par conséquent que les règles qui seront formulées marquent un progrès réel et tiennent compte de l'évolution des besoins de la communauté internationale.

4. Comme point de départ, M. Rosenne admet les trois propositions suivantes : premièrement, les traités bilatéraux ne sont pas, en principe, ouverts à l'adhésion d'autres Etats que les parties ; deuxièmement, les traités multilatéraux de caractère général sont, en principe, ouverts à l'adhésion de tous les Etats qui sont prêts à en assumer les obligations et les charges ; troisièmement, les traités multilatéraux conclus par un nombre ou un groupe limité d'Etats occupent une position intermédiaire, mais sont plus proches des traités bilatéraux que des conventions internationales de caractère général.

5. Il existe une seule exception importante, de caractère général, aux principes que vient d'énoncer M. Rosenne. Les traités qui créent des organisations internationales, grandes ou petites, sont tous en principe des traités « fermés ». La question qui se pose à leur sujet n'est pas, en réalité, celle de l'adhésion à un traité, mais celle de l'admission à la qualité de membre de l'organisation. Du point de vue de la forme, cette admission s'effectue par le moyen d'un instrument semblable à l'instrument d'adhésion, mais, par nature, l'admission dans une organisation est chose entièrement différente de l'adhésion à un traité. Certains membres de la Commission ayant exprimé des doutes sur ce point, il paraît utile de bien préciser ce qu'il en est.

6. Par une extension qui est logique, l'adhésion aux traités conclus sous les auspices d'une organisation internationale doit se faire conformément aux principes et à la pratique de cette organisation.

7. En ce qui concerne les Etats ayant participé aux négociations, M. Rosenne fait observer que le droit international tient déjà compte de la situation qui est la leur quand il s'agit du processus d'interprétation du traité. L'un des éléments de ce processus est en effet l'intention des négociateurs.

8. M. Rosenne ne voit donc pas de raison, lorsqu'il s'agit de l'adhésion, de ne pas consacrer par une disposition particulière la situation spéciale qui est celle des Etats ayant participé aux négociations, cela du moins pendant une période déterminée ; toutefois, le délai fixé pourrait être inférieur aux quatre années envisagées par le Rapporteur spécial. Dans le rapport de la Commission sur les travaux de 1951 que le Rapporteur spécial a cité dans son propre rapport, il est dit qu'« il serait raisonnable de fixer à douze mois le délai pendant lequel un Etat ayant opposé une objection pourrait procéder à la ratification ou à l'acceptation de la convention »¹. Assurément, cette opinion a été formulée à propos des réserves, mais des considérations

¹ « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa troisième session » (*Documents officiels de l'Assemblée générale : sixième session, supplément n° 9 (A/1858)*, p. 8).

plus ou moins analogues valent lorsqu'il s'agit de la position spéciale dont le paragraphe 2 de l'article 13 proposé par le Rapporteur spécial reconnaît le bénéfice aux Etats qui ont participé à la négociation. M. Rosenne est disposé à envisager, pour le délai à fixer, toute durée raisonnable qui pourrait être proposée, jusqu'à un maximum de quatre ans. Ce délai pourra, dans la réalité, se trouver prolongé, en raison de la pratique actuelle qui consiste à laisser les conventions ouvertes à la signature pendant plusieurs mois après que le texte a été authentifié.

9. M. Rosenne déclare accepter la présomption de consentement qui résulte de l'alinéa a), lequel est conforme à l'usage général en la matière.

10. La Commission, qui s'est engagée dans une œuvre de développement progressif du droit international, doit éviter de créer quoi que ce soit qui ressemble à un droit de veto permettant à un Etat d'empêcher d'autres Etats de devenir parties à un traité. Une tendance se manifeste, dans le droit international contemporain, à éviter de créer pareil droit de veto lorsqu'il s'agit de conventions internationales de caractère général. Elle a constitué l'un des éléments sur lesquels la Cour internationale de Justice s'est fondée pour émettre son Avis consultatif relatif aux réserves à la Convention sur le génocide. La nécessité d'une certaine souplesse, en ce qui concerne les conventions internationales de caractère général, a été maintes fois rappelée ; c'est cette nécessité que l'on a implicitement reconnue par l'abandon de la règle de l'unanimité en matière de vote au sein des organisations internationales. Pour les raisons qui précèdent, M. Rosenne se déclare prêt à accepter le texte du Rapporteur spécial, qui lui paraît réaliser un compromis raisonnable entre les diverses tendances qui se sont fait jour à propos de la question dont traite la Commission.

11. Les dispositions soumises à l'examen de la Commission relèvent du développement progressif du droit international ; par suite, elles sont destinées à s'appliquer dans l'avenir. La Commission devra donc examiner la question de savoir quel est le moment où la nouvelle règle devra entrer en vigueur.

12. Toutefois, il existe à l'heure actuelle un problème beaucoup plus urgent, qui est d'ouvrir à l'adhésion des Etats qui ont récemment accédé à l'indépendance les conventions internationales de date relativement ancienne, telles que celles qui ont été conclues sous les auspices de la Société des Nations. Du point de vue proprement juridique, ces conventions peuvent être dites « fermées », de sorte qu'il n'est guère possible de les ouvrir à l'adhésion de nouveaux Etats sans qu'intervienne une décision d'ordre politique. La question a déjà été examinée à l'occasion de la conclusion, en 1946, des divers arrangements par lesquels les fonctions antérieurement exercées par la Société des Nations à l'égard des traités ont été transférées à l'Organisation des Nations Unies. Les fonctions de dépositaire exercées par la Société des Nations ayant un caractère purement administratif ont été simplement transférées à l'Organisation des Nations Unies. D'autres fonctions de caractère technique et non politique, et aussi les fonctions

de caractère politique, ont été reprises par l'Organisation des Nations Unies, sous réserve que celle-ci pourrait exercer un certain choix.

13. L'évolution ultérieure qui s'est produite en ce domaine dans le cadre des Nations Unies a été moins satisfaisante. Exception faite des cas où les amendements voulus ont été apportés à l'ancien traité, le consentement des parties reste nécessaire pour l'adhésion des nouveaux Etats. On a ainsi abouti à cette situation paradoxale qu'un traité qui était initialement ouvert à l'adhésion de tous les Etats membres de la Société des Nations n'est pas ouvert à l'adhésion de tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies. L'absurdité de ce résultat a été mise en lumière au cours des débats que l'Assemblée générale a consacrés, lors de sa huitième session, à la Convention de 1926 sur l'esclavage.

14. Les Nations Unies devraient adopter des conceptions plus hardies, semblables à celles dont s'est inspiré le Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage, qui a réussi à couper au travers des difficultés théoriques et à rouvrir à l'adhésion la première Convention de La Haye, de 1907 — avec ce résultat remarquable que le nombre des parties à cette Convention est passé de 35 à 60 en deux ans et demi. Il faudrait que soit admis le principe selon lequel un traité qui a été initialement ouvert à l'adhésion de tous les membres de la Société des Nations doit maintenant être ouvert à tous les membres de l'Organisation des Nations Unies, sans le consentement formel des parties initiales. Une règle de cet ordre serait le corollaire de l'Article 4 de la Charte, comme du principe de l'universalité de l'Organisation des Nations Unies.

15. Les considérations exposées au paragraphe 16 du commentaire du Rapporteur spécial sur l'article 13 ont produit sur l'esprit de M. Rosenne une vive impression ; il demande donc à la Commission d'appeler tout spécialement l'attention de l'Assemblée générale sur le problème de l'adhésion de nouveaux Etats aux anciens traités multilatéraux.

16. M. TABIBI fait observer que l'adhésion constitue, comme la signature et la ratification, l'un des actes les plus importants de la procédure par laquelle se font les traités. Dans certains cas, elle réunit en un seul acte la signature et la ratification. Certains pays soumettent l'adhésion elle-même à ratification, pratique que l'Assemblée de la Société des Nations a déclarée admissible en 1927.

17. M. Tabibi reconnaît que l'élément principal dans la négociation et la formulation des traités est la participation des Etats intéressés, mais il pense que les critères de cette participation devraient être les suivants : d'abord l'intérêt que présente ce traité pour un Etat, et, en second lieu seulement, le rôle utile que peut jouer cet Etat au cours des négociations et dans la mise en œuvre du traité.

18. M. Tabibi est favorable à l'adoption d'une politique d'« ouverture » en ce qui concerne la possibilité pour les Etats de contribuer à l'œuvre de création des traités en y devenant parties. Bien entendu, les traités

qui n'intéressent qu'un groupe de pays pourraient ne rester ouverts à l'adhésion que dans les limites de ce groupe, mais en règle générale on devrait favoriser la tendance qui pousse à conférer aux traités ce caractère « ouvert ». En particulier, on devrait ouvrir à tous les Etats la possibilité de devenir parties aux traités de caractère universel ; les Etats nouveaux devraient être mis en mesure de devenir parties à ces traités par le moyen d'une procédure simple, telle qu'une résolution adoptée par l'Assemblée générale.

19. M. Tabibi admet que, lorsqu'il s'agit d'un traité bilatéral ou d'un traité multilatéral conclu par un nombre limité d'Etats, le consentement de toutes les parties soit nécessaire pour l'adhésion d'un autre Etat. Toutefois, s'il s'agit d'un traité multilatéral élaboré par une conférence internationale réunie soit par les Etats intéressés, soit sous les auspices d'une organisation internationale, il est indiqué de ne pas adopter une règle rigide ; le délai de quatre ans après l'entrée en vigueur, lui-même, serait d'une application trop difficile dans la pratique.

20. Maintes conférences se réunissent de nos jours pour élaborer des traités ; or il existe un grand nombre d'Etats nouveaux, dont beaucoup ne se sont pas encore familiarisés avec la technique des traités, ou n'ont pas les moyens ou l'organisation qui leur permettrait de suivre les négociations.

21. Pour ces pays, dont la plupart sont des pays nouveaux d'Asie et d'Afrique, la procédure d'adhésion est devenue une soupape de sûreté, pour le cas où il ne leur est pas possible de figurer parmi les signataires d'un traité. Il n'est pas exceptionnel que des considérations d'ordre financier amènent l'un de ces Etats à se faire tenir au courant des travaux d'une conférence réunie pour élaborer un traité, par le représentant d'un autre Etat de la même région. Il est même arrivé que, faute d'avoir été au courant des mesures pratiques à prendre d'avance en vue d'une conférence, un pays ne se soit pas fait représenter à une conférence.

22. En raison des difficultés que doivent surmonter ces nations nouvelles, la règle qui sera adoptée au sujet de la faculté de devenir partie à un traité par adhésion devrait offrir une souplesse suffisante. M. Tabibi a été surpris d'entendre un membre de la Commission, originaire d'un pays d'Asie, défendre cette opinion que les parties à un traité peuvent refuser à de nouveaux Etats la faculté d'adhérer à ce traité. Il appuie, quant à lui, la suggestion que le Rapporteur spécial a faite dans son commentaire, à savoir que l'Assemblée générale devrait adopter une résolution ouvrant à l'adhésion certains traités multilatéraux de caractère universel.

23. M. GROS estime que la Commission a pour tâche non pas de régler des problèmes d'école mais de proposer des règles précises aux Etats, des règles pratiques et commodes, ayant pour objet d'instaurer une pratique uniforme pour la conclusion des traités. La Commission a renoncé à établir un code ou un répertoire de la théorie et de la pratique du droit des traités.

24. La question du « droit » d'adhésion — qui est évoquée dans la discussion — est le type du problème

d'école. En pratique, il n'arrive pas souvent qu'un Etat s'adresse aux parties à un traité pour revendiquer comme un droit de portée générale la faculté de se joindre à elles lorsque le traité n'est pas ouvert à l'adhésion.

25. Le cas auquel pense M. Gros est, en effet, celui où le traité lui-même ne dit rien de la faculté d'y adhérer. Ce silence peut venir de ce que les parties ont examiné la question et décidé de ne pas inclure de clause d'adhésion dans le traité ; il est alors manifeste que l'intention des parties est de ne pas permettre l'adhésion.

26. Le fait que le traité ne dit rien de l'adhésion peut également signifier que ceux qui l'ont négocié étaient sûrs que le problème ne se poserait pas. Prenons le cas, par exemple, des communautés économiques restreintes telles que celles qui se sont constituées récemment en Europe. Il est inconcevable qu'un Etat qui n'est pas signataire de l'un des traités en question s'adresse aux parties en faisant valoir que, parce qu'il est un Etat européen, s'il n'y a pas de clause d'adhésion, il est en droit d'adhérer au traité. La meilleure preuve que cette attitude n'est pas normale est que, lorsqu'un Etat exprime le désir d'entrer dans une des communautés économiques européennes, il lui faut négocier avec les six Etats membres de cette Communauté sans pouvoir invoquer un « droit » préexistant à adhérer.

27. Par conséquent, si la Commission discutait du « droit » d'adhésion, elle compliquerait inutilement la tâche et courrait le risque de rendre son projet moins acceptable pour les Etats. M. Gros souhaite que la Commission évite de chercher à résoudre cette question sous son aspect théorique.

28. La Commission devrait, en premier lieu, faire une recommandation aux Etats sur le problème de l'adhésion et leur conseiller d'envisager la question de l'adhésion au moment de la négociation des traités en appelant leur attention sur la nécessité d'inclure dans le traité une disposition expresse à ce sujet.

29. M. Gros convient avec M. Rosenne que l'article 13 énonce une règle supplétive ; la règle est que, pour que l'adhésion soit possible, il faut que le traité lui-même contienne une disposition à cet effet. C'est ce qu'avait décidé la Commission en 1951 et c'est l'avis de la Cour. En l'absence d'une telle disposition, le consentement de tous les Etats parties au traité est nécessaire pour réparer cette grave omission lorsqu'il s'agit de traités bilatéraux ou multilatéraux.

30. La situation n'est pas différente en ce qui concerne les traités collectifs conclus au sein ou sous les auspices d'une organisation internationale. Ce serait une grave erreur que de ne pas inclure de clause formelle d'adhésion dans un tel traité. En fait, le problème de l'adhésion est toujours examiné au cours des négociations et si les parties ne se sont pas mises d'accord pour inclure une clause d'adhésion, M. Gros ne voit pas comment la Commission pourrait admettre comme une règle de droit que l'adhésion soit possible contre la volonté des parties au traité.

31. Qu'un traité soit conclu au sein d'une organisation internationale ou non, c'est un traité entre Etats, et les

Etats ne sont liés que par leur consentement. Il n'est pas possible d'imposer aux Etats parties à un traité une adhésion qu'ils n'ont pas voulu accepter puisque, par hypothèse, ils ne se sont pas mis d'accord pour insérer une clause d'adhésion dans le traité.

32. M. Gros ne voit pas par quel moyen l'adhésion d'un Etat tiers pourrait être imposée aux parties au traité. On ne saurait obtenir ce résultat, par exemple, au moyen d'une décision d'un organe de l'organisation internationale en question, à moins bien sûr que la constitution de ladite organisation ne contienne une disposition qui donne à cet organe compétence pour prendre une telle décision. En l'absence d'une disposition constitutionnelle à cet effet, cette compétence ne peut être conférée que par une clause expresse du traité collectif. Pour ces raisons, M. Gros ne peut approuver la suggestion suivant laquelle la Commission devrait recommander qu'un organe d'une organisation internationale puisse, à une majorité spécifiée, ouvrir à un autre Etat les relations établies entre certains Etats.

33. M. Gros a écouté avec intérêt les observations de M. Tabibi sur la situation des Etats nouveaux. Toutefois, si, comme l'a envisagé M. Tabibi, un Etat nouveau se tient au courant du déroulement d'une conférence chargée d'élaborer un traité, il sera en mesure soit de signer le traité, soit de demander, au besoin par télégramme, qu'une clause d'adhésion y soit insérée. Les observations de M. Tabibi ne font que souligner la nécessité d'insérer une clause d'adhésion dans les traités multilatéraux ; si les parties au traité refusent d'y mettre une telle clause, comment peut-on soutenir qu'il faudrait les contraindre à accepter l'adhésion ?

34. M. Gros reconnaît qu'il présente le problème du prétendu droit d'adhésion d'une façon qui peut paraître simple à l'excès et le système du Rapporteur spécial est peut-être plus satisfaisant pour l'esprit, mais il est malheureusement trop compliqué. Une communauté de plus de cent Etats a besoin de règles très simples afin d'éviter les difficultés d'interprétation.

35. Quant à la question de savoir si l'adhésion à un traité est possible avant l'entrée en vigueur, l'excellent commentaire de l'article 13 rend compte des arguments que l'on peut invoquer pour admettre ou rejeter cette possibilité. M. Gros est partisan des règles les plus claires. L'adhésion avant l'entrée en vigueur devrait être permise si une disposition du traité lui-même prévoit l'adhésion ; une telle disposition a un sens lorsque les adhésions comptent dans le nombre des consentements nécessaires pour la mise en vigueur du traité et aussi parce que ces adhésions peuvent encourager les négociateurs du traité à le ratifier eux-mêmes. En l'absence d'une disposition expresse, par contre, le consentement des Etats qui ont négocié le traité est nécessaire pour permettre l'adhésion d'un nouvel Etat avant l'entrée en vigueur du traité.

36. Il faut savoir sur ce dernier point quels Etats ont le droit d'être consultés et il convient que la Commission fasse une recommandation à cet égard. Ce droit doit-il appartenir à tous les Etats qui ont pris part aux négociations ou seulement à ceux qui ont pris une

décision d'acceptation positive à l'égard du traité ? Lorsque le traité lui-même ne dit rien sur ce point, M. Gros est partisan d'un système qui donnerait ce droit, pendant un laps de temps déterminé, à tous les Etats qui ont pris part aux négociations.

37. M. Rosenne a parlé de la nécessité de rouvrir certains anciens traités multilatéraux à l'adhésion de tous les Etats. Ce problème concerne la succession d'Etats ; il relève donc de la Sous-Commission chargée de cette question.

38. L'exemple de la Convention de La Haye de 1907 n'est pas très convaincant. Aucun des Etats qui ont récemment adhéré à cette Convention n'a effectivement eu recours à l'arbitrage ; ce sont les anciennes parties à la Convention de La Haye qui soumettent systématiquement leurs différends à l'arbitrage. Le nombre des adhésions à un traité d'arbitrage ne présente pas en soi un grand intérêt ; ce qui est important, c'est que les Etats participent à l'application effective du traité.

39. M. Gros souligne qu'il n'a voulu pour le moment qu'exprimer un premier avis sur l'ensemble de l'article 13 et il attend avec intérêt l'exposé des vues des autres membres.

40. M. CASTRÉN estime que le projet d'article 13 du Rapporteur spécial est progressif et, d'une manière générale, satisfaisant. Il pense, comme le Rapporteur spécial, que l'adhésion peut avoir lieu avant l'entrée en vigueur du traité, et aussi que le consentement de toutes les parties ne doit pas être nécessaire, pourvu que soient respectés le délai de quatre ans et la règle de la majorité des deux tiers. Un Etat tiers ne peut adhérer à un traité bilatéral ou plurilatéral qu'avec le consentement exprès ou tacite des Etats qui ont pris part aux négociations, comme le Rapporteur spécial l'indique dans son commentaire.

41. La nouvelle rédaction proposée par M. Briggs est plus explicite en ce sens qu'elle ne parle pas d'un droit d'adhésion, mais d'un autre côté, ce texte présente certaines lacunes. Par exemple, il ne contient pas de disposition analogue à celle qui figure à l'alinéa b) du paragraphe 1 du Rapporteur spécial et il ne parle pas non plus de l'adhésion d'un Etat tiers au moyen d'un traité accessoire.

42. De l'avis de M. Castrén, la distinction à faire entre les traités pour ce qui est de l'adhésion dépend non seulement du nombre des Etats contractants mais aussi de la nature du traité. Les instruments généraux qui codifient le droit international devraient être ouverts à tous les membres de la communauté internationale, et il devrait y avoir présomption de liberté d'adhésion à de tels instruments, mais, en fait, ces traités contiennent le plus souvent des dispositions expresses concernant l'adhésion.

43. Pour ce qui est de la classification des traités, M. Castrén n'a pas d'objection à faire aux trois catégories proposées par le Rapporteur spécial et, avec des dénominations légèrement différentes, par M. Briggs. Néanmoins, le texte présenté par M. Jiménez de Aré-

chaga a l'avantage de la simplicité à cet égard, bien que, dans son principe, il ne s'écarte pas beaucoup du texte du Rapporteur spécial. Le Comité de rédaction pourra certainement élaborer un projet satisfaisant à partir des trois textes dont la Commission est saisie.

44. Dans la définition de l'adhésion qui figure à l'alinéa j) de l'article 1^{er} du Rapporteur spécial, M. Castren voudrait supprimer le mot « définitivement ». En fait, tout le membre de phrase « d'adhérer ou d'accéder au traité et acceptent ainsi définitivement » paraît inutile. En revanche, il serait souhaitable d'insérer dans cette définition, après le mot « instrument » les mots « ou par le consentement ultérieur des Etats intéressés ».

45. M. YASSEEN estime avec M. Gros qu'il faut encourager les Etats à formuler des règles concernant l'adhésion aux traités. C'est précisément en établissant une règle qui s'appliquerait lorsque le traité lui-même ne dit rien en la matière que la Commission encouragerait les Etats à énoncer des règles au sujet de l'adhésion.

46. Dans son intervention de la séance précédente, M. Yasseen a dit que parmi les traités multilatéraux on pouvait distinguer ceux qui ont été élaborés par des conférences internationales et ceux qui l'ont été au sein d'organisations internationales. A l'alinéa d) du paragraphe 2 de l'article 13, le Rapporteur spécial assimile à cette dernière catégorie d'instruments ceux qui ont été établis lors de conférences convoquées par une organisation internationale. M. Yasseen doute que le fait qu'une conférence ait été convoquée par une organisation internationale influe sur la question de l'adhésion. Le Rapporteur spécial propose la solution assez facile qui consiste à dire qu'en pareil cas l'organe compétent de l'organisation intéressée statuerait sur les demandes d'adhésion conformément à la règle de vote applicable à cette organisation ; mais M. Yasseen croit que cette solution laisse subsister de graves difficultés. Un traité élaboré par une conférence, même si cette conférence a été convoquée par une organisation internationale, reste un traité entre les Etats qui l'ont négocié, signé et ratifié ; ce n'est pas un traité de l'organisation. De plus, certains Etats membres de l'organisation peuvent ne pas avoir participé à la conférence, tandis que l'instrument élaboré peut être signé par des Etats non-membres. Ce serait alors une erreur de priver ces Etats non-membres du droit de participer à la décision concernant l'adhésion.

47. D'autre part, le nombre des Etats qui prennent part à une conférence peut être relativement faible. Par exemple, la Conférence des Nations Unies sur l'apatridie, tenue à Genève en 1959, a été suivie par une trentaine d'Etats, qui n'étaient pas tous Membres de l'Organisation des Nations Unies ; si un traité élaboré par une telle conférence ne contient pas de dispositions expresses concernant l'adhésion, il ne sera guère possible de lier les Etats qui l'ont négocié par une résolution de l'Assemblée générale. Même s'il était possible d'inviter tous les Etats Membres — ainsi qu'il est fait pour l'élection des juges de la Cour internationale de Justice, conformément au Statut de la Cour — il n'est pas certain que la réunion ainsi convoquée soit en fait un organe de l'Orga-

nisation ; c'est une réunion *ad hoc*, convoquée pour accomplir un acte déterminé. Durant la quinzième session de l'Assemblée générale, il a été soutenu que l'organe compétent pour élire les juges de la Cour, qui est l'Assemblée générale, devait être régi par le règlement intérieur de l'Assemblée générale. Toutefois, après un débat, il a été décidé que le règlement intérieur de l'Assemblée générale ne devait pas être appliqué dans ce cas. Par conséquent, il serait plus logique que les traités multilatéraux élaborés au cours de conférences convoquées par des organisations internationales soient soumis aux mêmes règles que les traités établis par des conférences qui n'ont pas été convoquées de cette manière.

48. M. EL-ERIAN dit que le projet d'article 13 présenté par le Rapporteur spécial est un bon outil et montre que son auteur connaît bien la pratique courante en la matière. Néanmoins, sur un sujet aussi important que l'adhésion, il est souhaitable que la Commission convienne de trois ou quatre principes généraux et, à ce propos, M. El-Erian désire soulever une question ayant trait à la méthode de travail de la Commission. Le Rapporteur spécial a présenté quelques articles très étoffés qui traitent à la fois de plusieurs problèmes distincts ; or, il serait peut-être souhaitable de scinder ces articles en plusieurs parties et de s'attacher à résoudre les principaux problèmes un à un ; cette manière de procéder faciliterait d'ailleurs la tâche des conférences de plénipotentiaires qui se tiendraient ultérieurement sur le droit des traités. A la neuvième et à la dixième session de la Commission, chaque article a fait l'objet d'un examen général préliminaire, et des décisions ont même été prises sur le point de savoir si certains principes devaient y être incorporés ou non. C'est seulement ensuite que les textes ont été examinés paragraphe par paragraphe.

49. Le premier principe général qui devrait guider la Commission dans son travail est celui de l'adhésion la plus large possible aux traités multilatéraux. La tendance moderne est à la législation internationale ; cela est si vrai que la Commission elle-même présente ses projets à l'Assemblée générale sous forme de projets de convention. Sir Hersch Lauterpacht — le Rapporteur spécial l'a rappelé au paragraphe 3 de son commentaire sur l'article 13 — avait noté que toute la pratique en matière de conclusion des traités tend à une plus grande souplesse et à la suppression des règles restrictives ; la Commission fera certainement sien ce point de vue, étant donné surtout qu'il tient compte de la situation des Etats nouveaux.

50. M. El-Erian se félicite que le Rapporteur spécial ait tenu compte de la tendance moderne à considérer la question de l'adhésion comme indépendante de l'entrée en vigueur du traité. M. Tabibi a fait ressortir les difficultés auxquelles se heurtent les nouveaux Etats pour adhérer aux traités, beaucoup d'entre eux n'ayant pas eu la possibilité de participer à la négociation de bien des traités importants ; le Rapporteur spécial a eu raison de faire dépendre l'adhésion de l'invitation à participer plutôt que de la participation effective aux négociations.

51. La question de l'adhésion aux traités multilatéraux adoptés lors de conférences convoquées par des organisations internationales ou au sein d'organisations internationales est controversable : le Rapporteur spécial a souligné à juste titre que la pratique des organisations internationales en cette matière n'est pas uniforme. Cette observation vaut même pour les organisations de la famille des Nations Unies. Par exemple, à la première Conférence sur le droit de la mer, en 1958, des contestations s'étaient élevées non seulement en ce qui concerne l'adhésion, mais même sur la question de savoir si la Conférence était liée par les invitations de l'Organisation des Nations Unies, ou si, en tant que conférence de plénipotentiaires, elle pouvait inviter d'autres Etats.

52. La Commission a le devoir d'adresser une recommandation à l'Assemblée générale, concernant les mesures à prendre pour permettre aux Etats nouveaux d'adhérer aux anciens traités-lois multilatéraux.

53. M. ELIAS dit que, si le projet du Rapporteur spécial lui paraît constituer une base utile pour l'élaboration d'un texte définitif, certaines dispositions de cet article lui inspirent des doutes graves. L'alinéa *b*) du paragraphe 1 semble aller à l'encontre du principe de l'adhésion la plus large possible aux traités multilatéraux et, de plus, fera sans doute apparaître trois difficultés. Premièrement, si l'on prend l'invitation aux négociations comme fondement principal du droit d'adhésion, il faut se rappeler que l'invitation elle-même peut avoir été le résultat d'une erreur ; un Etat invité par les parties aux négociations peut ne pas être intéressé par le traité lui-même. Deuxièmement, les Etats invitants peuvent changer d'avis et mettre ainsi l'Etat invité dans une situation difficile. Troisièmement, les Etats qui n'ont été invités que comme observateurs, et par conséquent n'ont pas pris part aux négociations, peuvent être empêchés d'adhérer. Il serait donc plus sage de supprimer complètement cet alinéa.

54. L'alinéa *c*) du paragraphe 2 devrait être modifié. Un délai de trois ans serait sans doute préférable et l'on pourrait assouplir la règle de la majorité des deux tiers en remplaçant les mots « des deux tiers » par les mots « d'au moins les deux tiers ». Ainsi modifiée, cette disposition cadrerait mieux avec les statuts de certaines organisations régionales, telles que l'Organisation africaine et malgache, dont la charte stipule que le consentement des quatre cinquièmes des membres est nécessaire.

55. Quant à l'alinéa *a*) du paragraphe 3, il est difficilement acceptable à moins qu'on ne précise plus nettement ce que signifie le membre de phrase « ceux dont le consentement et les objections doivent être pris en considération pour déterminer si d'autres Etats peuvent être admis à participer au traité ». Le traité lui-même peut ne pas préciser suffisamment quels seront ces Etats.

56. Enfin, si l'alinéa *b*) du paragraphe 4 peut s'appliquer par exemple à la Charte des Nations Unies, qui, tout en permettant aux Etats souverains de devenir Membres de l'Organisation, autorise certains d'entre eux

à faire des réserves conformément à la clause « facultative » du statut de la Cour internationale de Justice, la situation des organisations régionales, telles que celle qui vient d'être mentionnée, serait différente. Si l'adhésion à un traité pouvait créer une situation dans laquelle les Etats qui objectent et les Etats qui adhèrent n'auraient pas entre eux les relations inscrites dans le traité, on voit mal comment tous deux pourraient être membres de la même organisation, surtout si le traité en question constitue la base de la participation à l'organisation.

57. M. BARTOŠ se bornera à exprimer son avis sur les grands principes qui régissent l'adhésion aux traités multilatéraux d'intérêt général. La forme de la disposition pertinente sera déterminée par la réponse qui sera donnée à la question de savoir si, en principe, les Etats participants doivent être libres de choisir leurs partenaires du traité, lorsque le traité lui-même ne contient pas de disposition expresse à cet effet, ou bien lorsque le traité n'est pas soumis aux règles d'une organisation internationale. Le principe du libre choix existe certainement en tant que règle générale du droit international, mais il y a aussi un autre principe, dans la communauté internationale moderne, à savoir celui du devoir de collaboration universelle. Afin d'harmoniser ces deux principes et de développer le droit international, la Commission devrait reconnaître le droit des Etats à accéder à une telle collaboration sur la base de l'égalité de souveraineté. Tout en reconnaissant que le droit d'adhésion, strictement parlant, n'existe pas. M. Bartoš maintient que chaque Etat a le droit de participer activement à la vie de la communauté internationale ; tous les Etats auraient avantage à développer le droit international et à le faire tendre à l'universalité. Par conséquent, une règle générale stipulant que les Etats peuvent être empêchés de devenir parties à un traité par la volonté d'autres Etats tendrait à entraver la collaboration internationale. Et pourtant, les Etats souverains sont libres d'exclure, par l'expression de leur volonté, les Etats avec lesquels ils ne souhaitent pas avoir de relations contractuelles, dans la mesure où ils n'abusent pas de leur droit d'exclusion par des agissements vexatoires ayant pour but d'exclure ces Etats de la collaboration internationale.

58. Dans leurs projets, le Rapporteur spécial et M. Briggs sont avec raison partis de l'idée que tous les accords généraux sont ouverts à l'adhésion. Il s'agit de savoir si un Etat a le droit d'adhérer, ou s'il peut se voir interdire cette adhésion par une simple déclaration de volonté des Etats qui ont pris part aux négociations. En fait, aux termes des deux projets en question, bien que les Etats puissent empêcher d'autres Etats de devenir parties à un traité, en déclarant que telle est leur volonté, la volonté des Etats qui objectent serait sans effet pour empêcher que cette adhésion se produise à l'égard des autres parties au traité, si plus d'un tiers des Etats qui ont participé aux négociations étaient d'avis contraire. Il semblerait raisonnable que la Commission adopte cette proposition pour tous les traités multilatéraux ayant un caractère général (y compris les traités régionaux d'intérêt général) qui ne

contiennent pas de clause déclarant explicitement que l'instrument est réservé à un groupe limité de parties.

59. Pour ce qui est des traités conclus au sein ou sous les auspices d'organisations internationales, M. Bartoš est d'avis que le règlement de ces organisations est applicable et que c'est à elles qu'il appartient de décider si un traité est ouvert à l'adhésion ou non, lorsqu'il ne contient pas de clause expresse limitant l'adhésion. En acceptant la constitution d'une organisation qui confère certains pouvoirs à divers organes de cette organisation, un Etat accepte aussi la compétence desdits organes sur ce point. De tels traités ne peuvent être considérés comme distincts de l'organisation ; ils sont plutôt les instruments par lesquels l'organisation s'efforce d'atteindre ses buts et exerce ses fonctions.

60. Quant à la question des relations contractuelles dans les cas où certains Etats parties à un traité refusent l'adhésion d'autres Etats, la solution que propose le Rapporteur spécial semble dériver d'un système connu autrefois, comme celui des unions restreintes dans le cadre de traités collectifs, qui a été largement pratiqué pendant les deux guerres mondiales, alors que les relations directes entre des belligérants parties à certains traités étaient suspendues tandis que les neutres demeuraient en relation avec toutes les parties au traité. Quatre groupes s'étaient ainsi formés : celui des neutres, celui des neutres et de l'une des parties belligérantes, celui des neutres et de l'autre partie belligérante, celui des Etats appartenant à l'une des parties belligérantes. L'Union de Berne pour la protection de la propriété littéraire et artistique, et l'Union de Paris pour la protection de la propriété industrielle ont connu cette pratique. Une pratique analogue est suivie en Amérique latine pour ce qui est des réserves : elle est connue sous le nom de système panaméricain. D'après les règles de ce système, s'il y a opposition à une réserve, l'Etat qui formule la réserve reste dans l'union contractuelle, mais il n'existe pas de relations contractuelles entre lui et les Etats qui objectent. Par conséquent, il se forme deux groupes : l'un qui comprend les Etats opposés à la réserve et les Etats qui n'ont pas exprimé de réserve, et l'autre composé des Etats qui acceptent la réserve et de l'Etat qui en est l'auteur. La règle proposée par le Rapporteur spécial et aussi par M. Briggs, sur la question comparable des objections à une adhésion, est donc déjà connue dans la pratique internationale ; elle concilie le principe de l'adhésion la plus large possible et celui du libre choix des partenaires. En outre, elle est conforme aux principes généraux de la Charte des Nations Unies, qui préconise la collaboration la plus large possible entre les Etats, sur la base de la justice, des règles du droit international et des principes de la Charte.

61. A part la règle générale dont il vient de parler, M. Bartoš souligne aussi, à ce propos, qu'il faudrait si possible mettre au point une règle déclarant qu'en général il y a présomption que les traités initialement réservés à un nombre limité d'Etats et conclus avant la récente apparition d'Etats nouveaux, soit nouvellement créés, soit parvenus à l'indépendance, avant que le principe de l'égalité des Etats ait été énoncé, doivent être

ouverts à l'adhésion de ces nouveaux Etats. Mais c'est là un problème d'ordre politique qui doit être réglé en dehors de la convention que la Commission est en train d'élaborer — peut-être par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

62. Revenant à la discussion sur le projet du Rapporteur spécial et sur le point de savoir quelle catégorie d'Etats peuvent rejeter une demande d'adhésion, M. Bartoš préconise une solution large, à savoir que ce droit appartienne à tous les Etats intéressés, c'est-à-dire tous les Etats admis à devenir parties au traité. Il est vrai que certains signataires peuvent être longs à ratifier ; pourtant ils ont un intérêt direct à savoir avec quels autres Etats ils noueraient les relations du traité, et ils doivent être libres de ne pas les nouer avec certains Etats tout en appliquant le traité avec les autres parties.

63. Enfin M. Bartoš ne juge pas décisif l'argument suivant lequel les traités généraux qui codifient l'usage devraient, de par leur nature même, être ouverts à l'adhésion de tous les Etats afin d'assurer l'observation de la coutume. S'il s'agit d'une coutume juridique universellement reconnue, qu'elle soit codifiée ou non, elle a en général un caractère obligatoire. La question n'est pas de savoir si un traité a des conséquences pour des Etats autres que les parties, mais quelles seront les parties.

64. M. ROSENNE pense que M. Gros fait erreur en considérant comme relevant de la compétence de la Sous-Commission sur la succession d'Etats la question soulevée par M. Rosenne au sujet des conventions générales élaborées sous les auspices de la Société des Nations. Le problème posé est en réalité celui de l'adhésion d'un nouvel Etat à une convention universelle de caractère général élaborée sous les auspices de la Société des Nations, à laquelle l'Etat métropolitain n'aurait pas lui-même adhéré à l'époque, ou à laquelle il n'aurait adhéré qu'après avoir cessé d'être l'Etat « métropolitain » ; ce problème est sans rapport aucun avec la question de la succession d'Etats.

65. Lorsqu'il a parlé de la première Convention de La Haye de 1907, ce que M. Rosenne voulait mettre en lumière, c'est que la récente invitation faite par le Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage à adhérer à cette Convention apportait un exemple utile d'une solution pratique, permettant d'échapper aux difficiles problèmes d'ordre politique et théorique qui ont trait à la succession d'Etats.

66. M. TABIBI déclare, en réponse à l'intervention de M. Gros, qu'il n'est certes pas opposé à ce que l'on inscrive dans les traités à venir des clauses d'adhésion. Au contraire, il a insisté sur l'intérêt de l'institution de l'adhésion et sur le fait qu'il importait de laisser aux dispositions beaucoup de souplesse et de ne pas donner trop de poids aux prérogatives des parties. Il serait particulièrement fâcheux de refuser la faculté d'adhérer à un traité à des Etats qui pourraient jouer un rôle très utile en y devenant parties.

67. M. VERDROSS rappelle qu'à la séance précédente il a pris position en faveur de la proposition du

Rapporteur spécial, ou de celle de M. Briggs qui se présente sous une forme plus simple, parce qu'elles formulaient, dans l'ordre de la *lex ferenda*, des règles raisonnables, et bien dans la ligne de la tâche confiée à la Commission de travailler au développement progressif du droit international. M. Verdross verrait plus favorablement encore l'adoption de règles de ce genre si elles devaient revêtir la forme de présomptions légales, au sens qu'a indiqué M. Bartos.

68. Du point de vue du droit positif, le principe qu'a donné M. Gros est inattaquable ; l'adhésion n'est possible que si elle a été expressément prévue dans le traité ou si elle a lieu du consentement de toutes les parties ; mais il y aurait contradiction dans les termes à ne pas permettre l'adhésion de tous les Etats aux traités « déclaratoires du droit international », dont le but patent est d'énoncer des règles générales obligatoires pour tous les Etats.

69. M. TSURUOKA espère qu'il sera possible de rédiger l'article 13 sous une forme plus simple : des dispositions compliquées risqueraient de provoquer des difficultés. L'article devrait énoncer clairement le principe général de l'autonomie contractuelle. Les dispositions qui suivraient se présenteraient plutôt comme des exceptions à la règle générale. Pour être en mesure de prendre une décision sur la structure de l'article, la Commission aura à résoudre certaines questions, par exemple celle de savoir s'il convient ou non de fixer un délai et celle de savoir ce que sont les relations entre les deux groupes d'Etats évoqués par M. Bartos.

70. M. Tsuruoka reconnaît tout l'intérêt de l'universalité, dans les cas appropriés, mais il croit que l'exécution effective du traité revêt une égale importance. Avant de tenter une incursion hardie dans le domaine du développement du droit international, la Commission devrait étudier soigneusement ce que sont les relations découlant du traité entre les parties.

71. Une autre question qui appelle l'examen est celle de l'effet que le projet en cours d'examen, s'il prend la forme d'une convention, aura sur les traités existants.

72. M. CADIEUX dit que la clarté du texte et du commentaire présentés par le Rapporteur spécial ont grandement facilité la tâche de la Commission. Ses propositions sont admirablement raisonnables et modérées, tenant le juste milieu entre la codification et le développement progressif du droit international et évitant adroitement certains écueils politiques. Le Rapporteur spécial a sagement ouvert la voie à un système qui ne prêterait pas à controverse ; d'autre part, M. Cadieux ne croit pas que la majorité des Etats serait disposée à aller beaucoup au-delà de ce que le Rapporteur spécial a proposé. Le plus connu des traités « déclaratoires du droit international » est la Charte des Nations Unies ; or, celle-ci n'a nullement énoncé un droit absolu d'adhésion, mais au contraire a enclos l'adhésion dans un cercle de limitations précises, telles que la règle de la majorité des deux tiers. Au total, M. Cadieux est favorable à la disposition qui figure à l'alinéa d) du paragraphe 2, et il espère que la Commission saura se montrer prudente et s'abstien-

dra d'élaborer des règles qui poseraient de difficiles problèmes de reconnaissance.

73. M. Cadieux pense, comme M. Jiménez de Aréchaga, que, lorsqu'il s'agit de traités plurilatéraux, une sorte de droit de veto serait chose fort peu souhaitable. L'intention des parties, surtout en ce qui concerne les traités régionaux, doit être la pierre de touche ; elle doit l'être aussi lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux. On a fait valoir que les Etats qui participent aux négociations sont toujours en mesure d'inscrire dans le traité des clauses d'adhésion ; mais on doit admettre qu'ils peuvent ne pas souhaiter y introduire de dispositions générales qui ouvriraient le traité à l'adhésion de tous les Etats, auquel cas la procédure suivie pour décider de l'adhésion de chaque Etat doit être celle qui a été adoptée pour élaborer le texte. M. Cadieux approuve les règles proposées par le Rapporteur spécial au sujet de l'adhésion aux traités multilatéraux.

74. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter ses observations sur les questions les plus importantes qui ont été évoquées au cours de la discussion générale.

75. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est entièrement d'accord sur ce point qu'on ne doit pas, dans le texte de l'article, parler en termes abstraits d'un « droit de participation ». Au paragraphe 1, il a employé les mots « le droit de devenir partie » pour définir un droit concret découlant d'une source précise, que ce soit le traité lui-même ou le consentement des Etats intéressés. Il n'a jamais été dans son intention d'introduire dans le texte aucun concept philosophique.

76. Il serait bon que le Comité de rédaction formule l'article en termes généraux, qui engloberaient toutes les manières de devenir parties à un traité, et non pas seulement l'adhésion. Il y a des traités qui prévoient seulement la signature comme moyen de devenir partie au traité ; par conséquent, il serait préférable de traiter d'une manière générale de la faculté de devenir partie.

77. Les questions posées par M. Jiménez de Aréchaga au sujet du droit régional n'avaient pas échappé au Rapporteur spécial, qui les avait présentes à l'esprit, à propos notamment des traités plurilatéraux ; le Comité de rédaction devra en tenir compte. L'essentiel serait de mettre au point des dispositions relatives aux traités d'application générale, en évitant le genre de formule qui pourrait donner prise aux difficultés mentionnées par M. Jiménez de Aréchaga.

78. Quant à savoir si la décision, touchant les demandes d'adhésion, appartient aux Etats qui ont participé aux négociations ou bien aux parties, cette question se pose également à propos des réserves et à propos des fonctions du dépositaire. Selon Sir Humphrey, il faudrait que les Etats ayant participé aux négociations aient voix au chapitre au moins pendant un délai raisonnable — la pratique actuelle vient du reste à l'appui de cette opinion —, car ils ont grandement intérêt à savoir quelles seront les futures parties. Si la décision devait être laissée aux seules parties, et qu'elles agissent contrairement aux vues des Etats qui

ont participé aux négociations, certains de ces derniers pourraient ne pas vouloir ratifier le traité.

79. Il n'est pas facile de déterminer la durée du délai à l'expiration duquel les Etats qui avaient initialement le droit d'être consultés sur les demandes d'adhésion doivent cesser de jouir de ce droit. En recherchant ce qu'est la pratique, dans ce domaine, le Rapporteur spécial a constaté que, lorsqu'il y avait un délai, celui-ci était habituellement inférieur à quatre ans ; d'un autre côté, on doit tenir compte du fait que de nombreux traités multilatéraux n'entrent qu'assez tardivement en vigueur.

La séance est levée à 13 heures.

650^e SÉANCE

Jeudi 24 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) (suite)

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 13. — PARTICIPATION À UN TRAITÉ PAR ADHÉSION (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à poursuivre son exposé en réponse aux questions soulevées lors de l'examen de l'article 13.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, relève que l'orientation générale de l'article 13 paraît être généralement acceptée. Certes, l'on pourrait simplifier la rédaction de cet article, mais, pour ce qui est du fond, il pense que si l'on ajoutait à la nouvelle version simplifiée de M. Briggs les points que la plupart des membres de la Commission désirent, semble-t-il, voir aborder, le texte qui en résulterait ne différerait pas grandement de son projet initial.

3 La proposition de M. El-Erian tendant à diviser l'article en deux parties pourrait être renvoyée au Comité de rédaction. Il est possible, en effet, de détacher les paragraphes 3 et 4, mais le Rapporteur spécial jugerait plus commode de grouper dans un même article toutes les dispositions relatives à l'adhésion aux traités.

4. Dans l'ensemble, Sir Humphrey croit que la version simplifiée du paragraphe 1 rédigée par M. Briggs peut être adoptée, mais il faudrait, à son avis, y inscrire la présomption énoncée à l'alinéa b) du paragraphe 1 du texte proposé par le Rapporteur spécial. Cette question pourrait être renvoyée au Comité de rédaction.

5. La présomption énoncée par le Rapporteur spécial au paragraphe 2 selon laquelle, à moins que le traité

lui-même n'en dispose autrement, les Etats qui ont participé aux négociations n'ont pas entendu exclure la possibilité pour d'autres Etats d'adhérer au traité à l'avenir, est plus large — et, de l'avis de Sir Humphrey, c'est avec raison — que ne l'est la présomption résultant de la formule proposée par M. Briggs.

6. En ce qui concerne la classification des diverses sortes de traités, la Commission semble disposée à accepter que l'on fasse une distinction, mais elle paraît préférer au mot « plurilatéral » quelque expression du genre de la suivante : « traités conclus par un groupe limité d'Etats ». En fait, les traités sont presque tous conclus entre un nombre limité d'Etats et c'est la raison véritable qui rend l'article 13 nécessaire. Toute la question est de déterminer quels sont les cas où les traités sont ouverts à l'adhésion ou, au contraire, limités à un cercle déterminé d'Etats. Mieux vaudrait probablement attendre que le Comité de rédaction ait présenté un nouveau texte, pour reprendre l'examen du problème difficile qui consiste à déterminer les traités auxquels l'article doit s'appliquer.

7. En ce qui concerne la règle qui devrait s'appliquer en matière d'adhésion lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral élaboré au cours d'une conférence internationale réunie par les Etats intéressés, le Rapporteur spécial juge logique ce qui a été dit par M. Ago, à savoir qu'il faudrait appliquer la règle qui vaut pour l'adoption du texte lui-même. Si Sir Humphrey a prévu, à l'alinéa c) du paragraphe 2, la règle des deux tiers, c'est qu'elle est très fréquemment employée dans la pratique. En réponse à la thèse soutenue par M. Elias, selon laquelle une majorité plus forte pourrait parfois être souhaitable, Sir Humphrey se borne à faire observer qu'il est peu probable qu'on choisisse jamais une solution intermédiaire entre la règle des deux tiers et l'unanimité. La première est déjà assez rigoureuse.

8 Répondant aux observations formulées par M. Yassen au sujet de l'alinéa d) du paragraphe 2, Sir Humphrey admet que le fait d'assimiler les traités élaborés au cours de conférences réunies par des organisations internationales aux traités élaborés au sein de l'organisation elle-même, pourra en effet être considéré comme une atteinte à la souveraineté des Etats participants, car ceux-ci ont normalement compétence souveraine pour décider de toutes les questions qui ont trait à la participation aux travaux de la conférence. Si le Rapporteur spécial a proposé la règle qui figure à l'alinéa d) du paragraphe 2, c'est pour cette raison, d'ordre purement pratique, qu'une fois la conférence terminée il est fort difficile de parvenir à un accord sur la possibilité pour de nouveaux Etats de devenir parties au traité. Du point de vue de la procédure, il serait beaucoup plus simple que les demandes d'adhésion puissent être soumises à l'organe compétent de l'organisation. Sir Humphrey doute fort que les objections à la règle supplétive, énoncée à l'alinéa d) du paragraphe 2, aient beaucoup de fond ; il s'agit, du reste, d'une règle qui n'est pas de son invention, mais que l'on trouve dans plusieurs traités récents, et notamment dans les Conventions adoptées à la Conférence de Genève sur le droit de la mer. A cette conférence