

Document:-
A/CN.4/SR.795

Compte rendu analytique de la 795e séance

sujet:
Droit des traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1965, vol. I

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

sens très large, toujours de caractère politique. Même si dans les relations internationales les problèmes sont ou bien d'ordre politique ou économique, ou bien d'ordre juridique, il ne s'ensuit pas que les décisions d'ordre politique doivent être réglées sans égard pour le droit international, en d'autres termes, en fonction de considérations purement politiques. Pareille conception rappellerait la philosophie dite « du réalisme politique », qui n'a pas de fondement scientifique, mais n'en est pas moins fort dangereuse. Ceux qui se sont faits les avocats de cette philosophie, tel le Professeur Hans Morgenthau, regardaient les actions humaines dans une perspective où les hommes se subdivisent en hommes politiques, en hommes religieux ou en juristes : quand un homme prend une décision en qualité d'homme politique, on estimait qu'il doit être guidé par des considérations d'ordre politique, par ce qu'on appelait « l'intérêt national ». Cette dangereuse philosophie fournissait des justifications faciles aux décisions arbitraires et aux mesures arbitraires prises en violation du droit international. En fait, la seule philosophie qui vaille est celle qui veut que toute décision politique soit prise dans le respect du droit international.

61. En ce qui concerne la portée juridique de la formule « tout Etat », M. Tounkine relève que le Rapporteur spécial a émis l'opinion, au paragraphe 3 de ses observations sur le projet d'article (A/CN.4/177), qu'elle aurait pour effet d'abroger toutes les clauses finales existant à l'heure actuelle qui seraient en contradiction avec cette règle. M. Tounkine, quant à lui, aimerait voir abroger ces clauses finales, mais il accepterait une formule qui n'irait pas tout à fait aussi loin. Il pourrait donc accepter que l'on ajoutât au texte une clause de réserve portant que la formule en question ne s'applique pas aux traités conclus « avant l'entrée en vigueur de la présente convention ».

62. Quelques membres de la Commission ont dit que la Commission s'avancerait sur un terrain dangereux si elle tentait d'introduire de nouvelles règles de droit impératif (*ius cogens*) en la matière. Or ce n'est pas de règles de *ius cogens*, mais bien de règles ordinaires de droit international qu'il s'agit et ces règles doivent pourtant être respectées. Personne ne soutient, par exemple, que les dispositions des quatre conventions de Genève sur le droit de la mer, de 1958, soient toutes des règles de *ius cogens*, mais, en tant que règles ordinaires de droit international, elles n'en doivent pas moins être respectées.

63. Somme toute, le problème que pose l'article 8 va droit aux fondements mêmes du droit international moderne. La formule « tout Etat » est dictée par les exigences du droit international moderne et par la nécessité primordiale de développer les relations internationales en vue d'affermir la paix du monde.

La séance est levée à 13 h 5.

795^e SÉANCE

Jeudi 3 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

ARTICLE 8 (Parties à un traité)¹ (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 8.

2. M. REUTER ne croit pas que les questions soulevées à propos de l'article 8 soient mûres pour faire l'objet d'une règle énoncée dans un texte. Il ne peut appuyer ni la définition du traité multilatéral général qui est donnée à l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article premier, ni la règle proposée au paragraphe 1 de l'article 8. S'il est nécessaire que la Commission choisisse entre les diverses propositions qui ont été faites, il se prononcera pour celle de M. Ago².

3. S'étant demandé quel est le sens du présent débat, M. Reuter pense qu'il y a trois réponses possibles à cette question. La première serait que le débat a porté sur la question de la définition de la communauté internationale; en d'autres termes, il y aurait doute sur le caractère universel de cette communauté. Mais cette réponse n'est évidemment pas la bonne. En effet, la Commission prend comme point de départ l'époque présente; actuellement, il est incontestable, non seulement que la communauté internationale est universelle, mais que les Etats nouvellement appelés à l'indépendance ou à l'existence portent une grande part de responsabilité, du moins juridiquement, dans la communauté dont ils sont un élément important.

4. La deuxième réponse possible est la suivante : étant donné que le monde offre actuellement trois ou quatre exemples de cas où, à la suite de la deuxième guerre mondiale et des conflits qui se sont produits depuis, des territoires et des populations se trouvent dans une situation véritablement tragique et même angoissante, on pourrait concevoir que la Commission s'efforce d'élaborer un principe pour résoudre ces difficultés. Cette idée, que M. Reuter ne prête d'ailleurs à personne, serait aussi fausse que la première. Il est à noter que les Etats, et pas seulement ceux qui sont les plus intéressés, ont pris à l'égard de ces situations des

¹ Voir 791^e séance, à la suite du par. 60 et au par. 63.

² Voir 794^e séance, par. 44.

attitudes extrêmement prudentes et se bornent à faire tout leur possible pour surmonter les difficultés dans chaque cas particulier. Cette attitude est une leçon, car une centaine d'Etats pèsent plus lourd que 25 juriconsultes. Ces problèmes ne sont difficiles qu'en fait. En droit, ils sont simples; il suffirait pour les résoudre que jouent les mécanismes prévus dans les organisations internationales.

5. Par conséquent, c'est à une troisième explication qu'il faut recourir. Le débat est en fait un débat de droit constitutionnel international. Quand on prépare un projet de convention sur le droit des traités, il est inévitable qu'on rencontre des problèmes qui touchent à la structure profonde de la communauté internationale. Le principe fondamental qui est à la base de toutes les idées nouvelles proposées à la Commission, c'est qu'un Etat a le droit d'être partie à tous les traités qui touchent ses intérêts. Ce principe ne trouve qu'une expression partielle dans la définition du traité multilatéral général et dans la règle inscrite au paragraphe 1 de l'article 8, mais tel est bien l'esprit nouveau dans lequel on aborde le problème.

6. Or, à cet égard, deux mouvements opposés se sont manifestés parmi les membres de la Commission : d'une part, on a découvert peu à peu les nombreux problèmes qui se rattachent à la question étudiée et, d'autre part, parfois simultanément, on a eu un mouvement d'hésitation devant les conséquences très étendues de la règle envisagée. M. Reuter va revenir sur quelques-unes des difficultés qui ont été mentionnées, non pour les résoudre, mais seulement pour en mesurer l'ampleur.

7. Comme M. Lachs l'a fait observer avec raison, si la Commission dit que tout Etat a le droit d'être partie aux traités, il se posera inévitablement des questions de reconnaissance d'Etats. M. Lachs a formulé une suggestion pour éliminer ce problème grâce aux moyens que les Etats emploient dans certains cas particuliers. Mais cette question demanderait un examen très approfondi, car il ne s'agit pas seulement de trouver un expédient utilisable dans un cas particulier, il faut aussi résoudre d'une manière générale tout le problème des différentes sortes de reconnaissance et voir si les Etats sont disposés à laisser l'ensemble de ce problème en suspens.

8. D'une observation de M. Ago, il ressort que la Commission discute non pas de l'extension de la communauté internationale, mais plutôt de la possibilité d'exclure certains Etats de cette communauté. Si la Commission formule une règle applicable à « tout Etat », ou bien ce principe est automatique — ce qui aurait un caractère révolutionnaire — ou bien il n'est pas automatique, et alors on doit se demander si la communauté internationale a le droit d'appliquer des sanctions à un certain Etat, de prononcer des exclusions, et si de tels actes sont compatibles avec la dignité de l'Etat. La Commission ne s'est pas occupée de cette importante question.

9. Plusieurs membres de la Commission, marquant une certaine hésitation à laquelle M. Reuter vient de faire allusion, ont cherché à soustraire les accords régionaux à l'application de la règle proposée. Sur ce point,

M. Reuter, partage plutôt l'avis du Président : si un principe est bon pour la communauté internationale, il est bon aussi pour la région. D'ailleurs, d'après la définition du traité multilatéral général, telle qu'elle figure dans le projet, il n'est pas exclu que des questions d'intérêt général pour l'ensemble des Etats fassent l'objet d'un accord régional; tout Etat aurait donc le droit de devenir partie à tel accord. Ce n'est pas une question théorique, elle s'est posée sur le plan pratique; des Etats ont demandé à adhérer à certains traités d'alliance militaire qui ne contenaient pas de clause prévoyant l'adhésion d'autres Etats, en arguant que la paix est indivisible et ne saurait être affaire de région.

10. Le problème se pose de la même manière pour les accords commerciaux : est-il admis que six Etats, par exemple, aient le droit de conclure de tels accords et, dans ce cas, d'autres Etats, voisins ou éloignés, ont-ils le droit d'en devenir parties? On peut encore citer comme exemple les accords relatifs aux canaux internationaux; autrefois, le régime de ces canaux était souvent réglé par accord bilatéral entre deux grands Etats mais, aujourd'hui, admet-on qu'un seul Etat fixe cette réglementation ou bien faut-il que tous les Etats y participent pour la raison qu'il s'agit d'un problème d'intérêt général?

11. La définition du traité multilatéral général qui figure dans le projet est pleine de bonnes intentions, mais elle pose la question de savoir où commencent et où finissent les intérêts. Si deux très grandes puissances concluent un traité bilatéral sur une question qui touche aux intérêts de tous les Etats, ce traité ne tombera pas sous le coup de la définition. M. Reuter ne s'élève pas contre une telle possibilité; la paix est inestimable et mérite qu'on lui fasse des sacrifices. Mais ici se pose une question de droit : la Commission admet-elle que deux très grandes puissances concluent un traité et que ce traité soit ensuite simplement offert à l'adhésion d'autres Etats? Ou bien, comme le souhaitent certains membres, les autres Etats devraient-ils être admis à participer à l'élaboration d'un tel traité? Sans vouloir donner de réponse à ces questions, M. Reuter souligne qu'elles méritent examen.

12. Il y aurait une solution logique à ces questions, mais que le monde n'est pas encore prêt d'accepter. Ce serait d'instituer un parlement international, où tous les traités seraient discutés par tous les Etats; ceux qui estiment que leurs intérêts sont en jeu se prononceraient pour ou contre et les autres s'abstiendraient.

13. M. Reuter reconnaît que certaines questions très compliquées exigent des ajustements. Mais en cherchant à scinder un principe en deux, on risque d'aboutir à deux principes dont chacun serait aussi impératif que celui que l'on a voulu écarter. Si M. Reuter a bien compris le débat, la Commission a abordé un problème très important que, pour sa part, il ne peut pas accepter de résoudre par des textes qui posent plus de problèmes qu'ils n'en tranchent.

14. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, tient à formuler une observation sur l'un des points que M. Reuter vient de soulever. Pour sa part, M. Bartos ne croit pas que les principes même bien formulés puissent être fixés pour longtemps, car

ils évoluent continuellement sous la pression des faits. C'est pourquoi, même ceux qui sont partisans de certains principes peuvent être amenés, pour des raisons tactiques, à accepter un principe moins rigoureux pour tenir compte des vicissitudes de la vie politique. M. Bartos est en effet persuadé qu'il y a pour le moment un lien indissoluble entre le droit international et la politique étrangère des Etats.

15. M. Bartos estime que tout Etat a le droit d'être partie aux traités d'intérêt général; mais, s'il n'est pas possible d'adopter une telle règle, il serait prêt à s'arrêter à mi-chemin et à accepter, à titre de compromis, que cette règle ne soit appliquée que dans le cas où les parties n'auraient pas exclu les autres Etats — ce qui, d'ailleurs, constitue peut-être, selon lui, un abus de droit.

16. M. LACHS voudrait faire quelques observations au sujet de deux des nombreux points qui ont été soulevés au cours du débat. Le premier est la liberté des Etats de choisir leurs partenaires. Nul ne conteste l'existence de la liberté ou du droit de faire ce choix. Néanmoins on peut citer de nombreux exemples d'Etats qui, après avoir exercé le droit en question, ont par la suite changé d'avis; il est arrivé que des traités qui étaient ouverts à l'origine se transforment en des traités fermés et que des traités dont le but était de protéger les parties contre les dangers pouvant éventuellement provenir d'un Etat déterminé soient par la suite étendus à l'Etat même qui était visé pour être dirigés contre un tout autre Etat. Il n'y a d'ailleurs aucune raison valable pour empêcher les Etats d'exercer leur liberté de cette façon. L'histoire montre qu'à l'origine les Etats choisissaient leurs partenaires individuellement; lorsque l'Espagne voulut adhérer au Traité d'Aix-la-Chapelle de 1748, il fallut signer un autre traité spécial à cette fin en 1784. L'étape suivante a été le recours à la méthode de l'échange de déclarations et, peu à peu, l'ensemble de la procédure a évolué vers l'adoption de formules générales. On a créé des catégories de traités dont faisaient partie certains Etats qui n'auraient peut-être pas reçu l'agrément de toutes les parties initiales. Ainsi donc, il a été en fait porté gravement atteinte au droit des Etats de choisir leurs partenaires. A l'heure actuelle, le résultat inéluctable de cette tendance est que toute la procédure relative aux traités est influencée par le principe de l'universalité du droit international.

17. On a soulevé la question des traités régionaux, dont le Président a déjà parlé. La seule observation que M. Lachs veut faire à propos de cette question est qu'aucun traité régional ne peut monopoliser des affaires mondiales; sinon, il cesserait d'être un traité régional, avec toutes les conséquences que cela entraînerait.

18. C'est dans ce cadre qu'il faut envisager la nouvelle notion du traité multilatéral général qui, pour pouvoir réellement servir son but, doit nécessairement avoir un caractère universel. La formule actuellement appliquée par les Nations Unies appartient au passé; les conditions ne sont plus les mêmes et la formule en question a maintenant perdu son utilité et même sa raison d'être. Le droit qui était valable hier a été dépassé par les événements et ne saurait demeurer en vigueur indéfiniment.

19. Certains membres ont invoqué les dispositions de l'Article 4 de la Charte. Mais il existe une différence évidente entre la question de l'admission aux Nations Unies et celle de la force obligatoire des buts et des principes de la Charte; c'est là précisément le sens du paragraphe 6 de l'Article 2 de la Charte. En outre, les circonstances dans lesquelles la Charte a été élaborée avaient un caractère exceptionnel; les traités multilatéraux ne sont pas tous élaborés après une guerre mondiale dévastatrice et dans des circonstances qui ressemblent à celles qui existaient en 1945. En outre, si l'on étudie la composition actuelle des Nations Unies, on constate que le nombre des Etats fondateurs de l'Organisation est inférieur à celui des Etats qui y ont été admis plus tard; la composition de l'organisation s'est modifiée par suite des changements révolutionnaires survenus au cours des vingt dernières années.

20. Le second point est celui qui a trait aux considérations d'ordre politique. M. Lachs a toujours soutenu qu'il existe un rapport étroit entre le droit et la politique, mais il importe de maintenir un équilibre entre les deux. Certaines questions vont au-delà des intérêts individuels et parfois égoïstes des Etats et concernent l'humanité tout entière. Ces questions ont trait à des problèmes fondamentaux tels que la guerre et la paix et c'est précisément en ce domaine que l'idée d'universalité s'est traduite dans la notion de sécurité collective, notion qui est censée englober tous les Etats, même des agresseurs éventuels. Il est évident que nul ne voudrait voir se reproduire ce qui s'est passé après la conclusion du Traité de Paris du 15 avril 1856³, par lequel trois grandes puissances avaient garanti l'indépendance et l'intégrité territoriale de la Turquie; en fait, lorsque la Turquie, qui était manifestement la seule à bénéficier du Traité, invoqua ce dernier, on lui répondit que, n'étant pas partie au Traité en question, elle ne pouvait pas se prévaloir de ce droit. A la différence du Traité de 1856, les traités qui ont mis la guerre hors la loi, comme le Pacte de Paris⁴ ou le Traité de Saavedra Lamas⁵ ont toujours été ouverts à l'adhésion de tous les Etats. Il en est de même pour les traités de caractère humanitaire, ou des traités tels que le Traité de Moscou relatif à l'interdiction des essais nucléaires. Lorsqu'il s'agit de questions aussi importantes, aucun Etat ne peut être exclu; tous doivent avoir le droit d'être partie au traité en question. L'humanité doit être représentée dans son ensemble; si l'on restreint tant soit peu cette représentation, on trahit le principe de l'universalité.

21. Comme M. Lachs l'a déjà dit (792^e séance, par. 9), c'est une conception analogue qui est à la base du projet de convention sur l'assistance aux véhicules spatiaux et à leur équipage, le retour de celui-ci et la restitution desdits véhicules en cas d'avarie ou d'atterrissage ou d'amerrissage forcé, qui a été proposé au Sous-Comité juridique du Comité sur les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique dont il était

³ De Martens, *Nouveau Recueil général des traités*, vol. 15, p. 790.

⁴ Société des Nations, *Recueils des traités*, vol. XCIV, p. 58.

⁵ *Ibid.*, vol. CLXIII, p. 404.

le Président. Ce projet constitue un exemple classique des rapports qui existent entre droits et obligations. A première vue, cet accord ne profitera qu'aux Etats qui procèdent à l'exploration de l'espace, mais les obligations qui en découlent s'appliqueront à tous les Etats. Il est incontestable, en effet, qu'il serait non seulement contraire à la logique mais aussi aux devoirs fondamentaux que tous les hommes ont envers ceux qui s'aventurent dans l'espace d'exposer ces derniers aux risques qu'entraînerait l'exclusion d'une région du monde quelle qu'elle soit du champ d'application d'une convention de caractère humanitaire; sinon, les astronautes risqueraient d'être abandonnés à leur sort s'ils atterrieraient dans certaines régions, uniquement parce que certains Etats n'en reconnaissent pas d'autres et pour des considérations d'ordre politique. En dernière analyse, celui qui profite véritablement de l'accord relatif à l'assistance aux astronautes et à la restitution des engins spatiaux n'est autre que l'homme lui-même. La vie d'un astronaute, l'observation des règles fondamentales du droit international et leur application revêtent une importance plus grande que les intérêts et les politiques passagers et changeants des Etats pris individuellement.

22. Les considérations qui précèdent militent en faveur de la formule « Tout Etat », qui permettrait de traduire le principe de l'universalité dans la réalité de la vie quotidienne.

23. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'en raison de la nature de la question à l'examen, il tient à donner son avis personnel au sujet de l'article 8 avant de résumer le débat en sa qualité de Rapporteur spécial.

24. Le problème que pose l'article 8 est difficile parce qu'il touche à un certain nombre de principes fondamentaux du droit international. Bien que la conception des traités multilatéraux généraux ne soit peut-être pas tout à fait claire, Sir Humphrey a toujours été en faveur de l'idée d'ouvrir ces traités à un nombre d'Etats aussi grand que possible, afin d'assurer la plus large application à leurs dispositions. Telle est précisément la question soulevée à l'article 8. Mais les débats de la Commission au sujet de l'universalité n'ont pas toujours été très nets en ce qui concerne les répercussions qu'aurait ce principe sur le texte de l'article.

25. Il importe de ne pas oublier la distinction qui existe entre le droit de participer à la formulation d'une règle de droit international général et le droit de prendre part à l'application de cette règle; il y a une différence, dans le temps, entre l'exercice du premier droit et l'exercice du second. En outre, le problème du droit de participation à une conférence a nécessairement un caractère plus urgent que celui de l'adhésion à un traité déjà conclu.

26. S'il admet sans réserve la notion de traité multilatéral général, Sir Humphrey se voit néanmoins obligé de faire observer qu'il est difficile de dissocier cette notion d'un autre principe fondamental du droit international, à savoir la base contractuelle du droit conventionnel, même pour ce qui est des traités multilatéraux généraux. On a mentionné un certain nombre de traités d'intérêt universel, tels que la Convention pour la pré-

vention et la répression du crime de génocide⁶ et les conventions humanitaires signées à Genève en 1949. Malheureusement, chacune de ces conventions contient une disposition réservant le droit de tout Etat de la dénoncer. S'il est vrai que de nombreux auteurs croient, comme Sir Humphrey lui-même, qu'une telle dénonciation ne libérerait pas un Etat des obligations que lui impose le droit international coutumier quant aux questions régies par la convention, on ne peut négliger le fait que ce droit de dénonciation unilatérale confirme le caractère consensuel de ces traités, en dépit de leur intérêt universel.

27. Quant à la liberté des Etats de choisir leurs partenaires lors de la conclusion de traités, Sir Humphrey fait observer que celle des propositions dont est saisie la Commission qui peut être considérée comme la plus avancée aurait pour effet de poser comme principe général de droit international, que, dans un traité multilatéral général, les Etats intéressés ne seraient plus libres de spécifier de manière définitive les Etats avec lesquels ils sont disposés à contracter. Mais, quelles que puissent être les causes de l'attitude actuelle des Etats, il n'est pas possible de négliger la situation présente en tant que facteur entrant en ligne de compte lorsqu'on formule une règle de codification.

28. La pratique des Nations Unies en la matière révèle certaines tendances bien définies. Par exemple, il est dit dans la règle appliquée par les Nations Unies pour la convocation des conférences internationales d'Etats [Résolution 366 (IV) de l'Assemblée générale] que le Conseil économique et social, lorsqu'il convoque une conférence, décide quels sont les Etats qui devront être invité à y participer; bien entendu, il est toujours loisible au Conseil d'inviter tous les Etats. Lors de toute une série d'invitations à des conférences, l'organisation des Nations Unies a adopté une formule très large, mais qui laisse à l'Assemblée générale la faculté de déterminer en dernier ressort quels sont les Etats qu'il convient d'inviter à participer à une conférence⁷.

29. On a dit que la pratique actuelle avait son origine dans la guerre froide, mais ce n'est là qu'un des aspects du problème. A la base de cette pratique, il y a un problème fondamental, à savoir que toute organisation internationale, à tout moment de son histoire, aura toujours à décider qui elle invitera à une conférence convoquée sous ses auspices. En outre, le Secrétariat devra savoir quelles mesures prendre et, normalement, il ne sera pas à même de prendre lui-même une décision.

30. Sir Humphrey espère que l'Assemblée générale continuera, dans l'avenir, d'agir en tant qu'organe parlementaire principal de la communauté internationale; toutefois, quelle que puisse être l'organisation future de cette communauté, la pratique actuelle représente une règle qui n'est déraisonnable ni constitutionnellement ni politiquement. Cette règle réserve à l'Assemblée générale, organe le plus représentatif de la commu-

⁶ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 78, p. 278.

⁷ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 11 et suiv.

nauté internationale, le droit de prendre des décisions politiques qui sont à la base de la participation. Cette question a été traitée récemment à propos de l'extension de la participation à certains traités conclus sous les auspices de la Société des Nations, et la règle dont il s'agit a été maintenue. En fait, il s'agit d'une règle dont aucune organisation internationale ne pourrait se passer aisément. A ce propos, Sir Humphrey estime qu'il est un peu fantaisiste de parler d'un « club fermé » en se référant à une assemblée qui groupe quelque 120 Etats membres, dont les suffrages ne peuvent être orientés.

31. La plus avancée des propositions dont est maintenant saisie la Commission reconnaîtrait à tout Etat un droit de participation, qu'apparemment aucune décision particulière ne pourrait abolir. De l'avis de Sir Humphrey, l'adoption d'une telle proposition renverserait la base consensuelle des traités multilatéraux généraux et aucune évolution du droit international dans le cadre des Nations Unies ne peut la justifier.

32. Quant au compromis adopté en 1962, il avait pour objet d'interpréter les intentions des Etats parties au traité multilatéral général dans les cas où le traité lui-même ne contient aucune indication. Du point de vue du principe comme de celui de la pratique des Etats, il y a bien moins à redire à cette formule de compromis qu'aux propositions plus extrêmes présentées maintenant. En outre, comme de nombreux traités contiennent des dispositions expresses au sujet de la participation, la règle adoptée en 1962 ne jouera qu'à titre de règle supplétive. Néanmoins, Sir Humphrey ne pense pas qu'il serait justifié d'attribuer aux parties à un traité multilatéral général des intentions différant de la pratique actuelle, qui consiste à réserver à l'Assemblée générale le soin de décider de la participation.

33. Pour ces raisons, Sir Humphrey n'a pas changé d'avis depuis 1962 au sujet de la proposition de compromis et ne sera pas en mesure de l'appuyer, même à titre de règle supplétive sous-entendant une intention, parce qu'en fait elle ne traduit pas l'intention générale des Etats, telle qu'elle ressort de la pratique qu'ils suivent. Il est en faveur d'une formule rédigée dans le sens indiqué par M. Ago; la question de l'extension de la faculté de devenir partie doit être traitée à l'article 9.

34. En sa qualité de Rapporteur spécial, Sir Humphrey tient à relever plusieurs points qui ont été mentionnés durant le débat. Premièrement, on a soutenu que le problème de la reconnaissance était à la base même des questions que soulève l'article 8. Personnellement, Sir Humphrey ne croit pas que la question de la reconnaissance ait sa place à l'article 8, même sous la forme de l'assurance que les dispositions de l'article sont sans effet sur la reconnaissance. Les problèmes de reconnaissance sont de nature politique et aucune des dispositions que la Commission pourrait adopter au sujet de la participation ne les réglerait de manière efficace. Sir Humphrey partage entièrement l'opinion de M. Lachs qui a dit que d'après le droit international coutumier, lorsqu'un Etat déclare qu'il consent à être lié par un traité multilatéral général, il n'est pas pour autant considéré comme ayant implicitement reconnu une entité quelconque qui a également exprimé son

consentement à être liée mais qu'il a refusé de reconnaître. Ceci dit, le principe de la reconnaissance a de nombreuses ramifications et la question de la reconnaissance exigerait que la Commission s'en occupe séparément.

35. Pour ce qui est des difficultés auxquelles le dépositaire pourrait se heurter, on les a peut-être exagérées en 1962. Lorsque le dépositaire est un Etat, on peut toujours trouver une formule pour se tirer d'embarras, mais la question est plus délicate lorsqu'il s'agit du secrétariat d'une organisation internationale. Le système des trois Etats dépositaires adopté pour le Traité de Moscou sur l'interdiction des essais d'armes nucléaires est utile, mais il s'applique à un cas très spécial; il complique énormément la tâche du dépositaire et Sir Humphrey estime qu'il vaudrait mieux ne pas y recourir trop fréquemment.

36. Il convient également de considérer le Traité de Moscou du point de vue de la distinction — que Sir Humphrey a faite antérieurement — entre la participation à la conférence qui formule le droit et la participation à un traité, c'est-à-dire à l'application du droit après que celui-ci a été formulé. Du point de vue de l'énoncé du droit, le Traité de Moscou avait un caractère plutôt suranné, car il s'agissait essentiellement de faire élaborer des règles juridiques par un très petit groupe d'Etats qui ont, par la suite, invité d'autres Etats à y adhérer. En conséquence, ce Traité ne peut guère être considéré comme un précédent pouvant servir de modèle aux fins du débat actuel.

37. Les discussions au sein de la Commission ont montré que ses membres sont divisés en trois groupes. Selon le premier, le texte actuel de l'article 8 doit être maintenu, sous réserve de modifications de forme. Le second groupe a une attitude plus avancée, qui consiste à exclure totalement l'élément consensuel. Quant au troisième groupe, dont fait partie Sir Humphrey, il estime préférable d'énoncer la règle relative à la participation sous une forme plus classique et de traiter la question de l'extension de la participation au moyen des dispositions de l'article 9. La Commission doit donc se prononcer par un vote sur les diverses propositions, afin de fournir au Comité de rédaction une base de travail.

38. Quelle que soit la décision qu'adoptera la Commission au sujet de l'article 8, cette décision influera nécessairement sur la question épineuse de la définition des traités multilatéraux généraux. Il est possible d'adopter une définition très étroite, limitant ces traités aux traités-lois, aux traités de codification ou aux traités fondamentaux; on peut, au contraire, adopter une définition bien plus large, comme celle qu'implique la résolution 1903 (XVIII) de l'Assemblée générale, relative à la participation aux traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations.

39. Le PRÉSIDENT indique que la Commission peut ou bien suivre sa procédure habituelle et renvoyer tous les textes au Comité de rédaction qui poursuivra la discussion en vue de mettre au point un texte unique, ou bien décider elle-même, dès maintenant, dans quel sens le Comité de rédaction devra travailler.

40. M. AMADO croit que la Commission ne peut éviter un vote. La discussion a été d'un niveau très élevé, les esprits ont été conciliants, mais M. Reuter, exprimant les angoisses de chacun, a vainement cherché le port où jeter l'ancre. Plusieurs membres de la Commission, bien qu'ils soient progressistes et que le droit international leur tienne à cœur, ne peuvent aller plus loin. Le moment est donc venu de voter.

41. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à énoncer les formules sur lesquelles la Commission doit voter.

42. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, suggère que la Commission vote d'abord sur la proposition de M. Briggs⁸, qui est la plus éloignée du texte initial, ensuite sur la proposition de M. Tounkine⁹, et enfin, sur celle de M. Ago¹⁰. Si aucune de ces propositions ne réunit la majorité, force lui sera de revenir soit au texte de 1962, soit à sa propre version révisée dudit texte, étant entendu que seront apportées à l'un ou à l'autre texte, selon le cas, les modifications de rédaction nécessaires.

43. M. BRIGGS tient à préciser que sa proposition entraîne uniquement la suppression du paragraphe 1 de l'article 8 (alinéa *a* du texte révisé du Rapporteur spécial).

44. M. TOUNKINE demande que chacune des propositions fasse l'objet d'un vote par appel nominal.

45. Par appel nominal, le PRÉSIDENT met aux voix la proposition de M. Briggs.

Votent pour : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock

Votent contre : M. Bartos, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Tounkine, M. Verdross, M. Yasseen

Il y a 10 voix pour et 10 voix contre : la proposition de M. Briggs n'est pas adoptée.

46. M. TOUNKINE précise que sa proposition tend à ce que l'article 8 soit composé d'un paragraphe 1 ainsi libellé : « Dans le cas d'un traité multilatéral général, tout Etat peut devenir partie au traité. » suivi d'une disposition relative à la reconnaissance comme celle suggérée par M. Lachs, et d'un nouveau paragraphe stipulant que l'article ne s'applique pas aux traités existants, autrement dit, qu'il n'a pas d'effet rétroactif.

47. Par appel nominal, le PRÉSIDENT met aux voix la proposition de M. Tounkine.

Votent pour : M. Bartos, M. El-Erian, M. Lachs, M. Pal, M. Tounkine

Votent contre : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. Elias, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock

S'abstiennent : M. Verdross, M. Yasseen

Par 13 voix contre 5, avec 2 abstentions, la proposition de M. Tounkine est rejetée.

48. M. AGO fait observer, au sujet de sa proposition, que c'est sur le principe que la Commission va voter : si sa proposition était adoptée, elle serait sujette à toutes les modifications que le Comité de rédaction jugerait nécessaire d'y apporter.

49. M. TOUNKINE demande si l'intention de M. Ago est bien d'exclure entièrement de sa proposition la distinction entre les traités multilatéraux généraux et les autres traités multilatéraux.

50. M. AGO précise que sa proposition ne fait aucune distinction entre un traité multilatéral et un traité multilatéral général.

51. M. ROSENNE croit comprendre que M. Ago désire éliminer cette distinction aux fins de l'article 8 seulement et non pas lorsqu'elle apparaît dans d'autres articles.

52. Le PRÉSIDENT indique que la proposition de M. Ago concerne seulement le libre choix des partenaires à un traité.

53. Par appel nominal, il met aux voix la proposition de M. Ago.

Votent pour : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock

Votent contre : M. Bartos, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Tounkine, M. Yasseen

S'abstiennent : M. Pessou, M. Verdross

Il y a 9 voix pour et 9 voix contre, avec 2 abstentions; la proposition de M. Ago n'est pas adoptée.

54. Le PRÉSIDENT constate qu'il ne reste à la Commission que la formule de compromis adoptée en 1962¹¹.

55. M. BRIGGS demande si la Commission est appelée à voter sur le paragraphe 1 seulement ou sur l'ensemble de l'article.

56. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond qu'il suffit que la Commission vote sur le principe énoncé au paragraphe 1, qui est le même que celui qui figure à l'alinéa *a* de sa version révisée¹².

57. M. AGO suggère d'interrompre la procédure de vote pour permettre au Comité de rédaction de se pencher sur la formule adoptée en 1962, afin de l'améliorer, car le vote sur ce texte dépendra en grande partie de sa rédaction. La Commission a voté jusqu'à présent sur des textes qui s'éloignaient du compromis adopté, dans un sens ou dans l'autre. Aucun n'ayant été adopté, cela signifie que la Commission, dans son ensemble, est favorable à un compromis, mais cela ne signifie pas qu'elle soit favorable au texte de 1962.

⁸ Voir 791^e séance, par. 77.

⁹ *Ibid.*, par. 86.

¹⁰ Voir 794^e séance, par. 44.

¹¹ Voir 791^e séance, à la suite du par. 60.

¹² *Ibid.*, par. 63.

58. M. TOUNKINE est d'avis que la Commission continue de voter de manière à se prononcer sur toutes les propositions dont elle est saisie.

59. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission est obligée de donner au Comité de rédaction un point de départ quelconque. Il met donc aux voix, par appel nominal, le principe énoncé au paragraphe 1 du projet de 1962.

Votent pour : M. Bartos, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Tounkine, M. Verdross, M. Yasseen

Votent contre : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Ruda, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldox

S'abtient : M. Rosenne

Par 10 voix contre 9, avec une abstention, le principe est rejeté.

60. Le PRÉSIDENT constate qu'il ne reste devant la Commission que la proposition de M. Ago tendant à renvoyer le tout au Comité de rédaction, puisqu'elle ne s'est pas prononcée contre l'existence d'un article traitant du sujet de l'article 8.

61. M. CASTRÉN fait observer que plusieurs membres de la Commission qui s'étaient prononcés pour le dernier texte sur lequel la Commission a voté sont absents et il exprime l'espoir que le Comité de rédaction tiendra compte non seulement des résultats des scrutins, mais aussi des opinions exprimées dans les comptes rendus analytiques.

62. M. CADIEUX note que la proposition de M. Ago est antérieure au dernier vote. Le Comité de rédaction a normalement pour tâche, lorsqu'une idée lui est confiée, de choisir les termes qui l'exprimeront le mieux : or la Commission n'a plus rien à lui renvoyer.

63. Le PRÉSIDENT rappelle que la Commission a pour habitude, quand elle ne peut arriver à une conclusion, de demander conseil au Comité de rédaction.

64. M. LACHS comprend l'inquiétude de M. Cadieux mais le déroulement du vote a montré, par le rejet de la proposition de M. Briggs, que la Commission veut garder dans son projet un article sur la matière qui fait l'objet de l'article 8. Comme aucune des formules qui ont été proposées jusqu'à présent n'a gagné le soutien de la majorité, il reste à la Commission d'en élaborer une autre. Sans doute la situation dans laquelle se trouve la Commission est délicate mais il faut trouver un moyen d'en sortir.

65. M. BRIGGS reconnaît qu'à plusieurs reprises, lorsqu'elle n'est pas parvenue à un accord, la Commission a renvoyé des propositions au Comité de rédaction mais il ne se rappelle aucun précédent où elle l'ait fait après avoir voté régulièrement et rejeté toutes les variantes. Il estime que la Commission ne doit pas renvoyer la question au Comité de rédaction pour qu'il formule une règle nouvelle qui n'aurait pas obtenu l'appui évident de la Commission.

66. M. TOUNKINE demande si M. Cadieux et M. Briggs auraient une suggestion à faire sur la solution que la Commission pourrait adopter.

67. Selon M. CADIEUX, la question que la Commission a examinée et sur laquelle elle a ensuite voté présente une très grande importance et il ne faut pas se hâter de prendre une décision sans réfléchir davantage.

68. Le PRÉSIDENT est d'avis que ce dernier conseil est très sage et que la Commission ferait mieux d'attendre et de réfléchir.

69. Pour M. YASSEEN, une chose certaine ressort du rejet de la proposition de M. Briggs : la Commission veut un article sur la question. Bien que la Commission ait déjà longuement discuté, elle doit redoubler d'efforts pour aboutir à un résultat satisfaisant. Il serait donc sage d'ajourner la question pendant un certain temps et de la renvoyer au Comité de rédaction qui, dans une ou deux semaines, ferait connaître ses conclusions. A ce moment-là, d'ailleurs, il y aurait peut-être moins d'absents.

70. M. AGO fait observer que l'on peut considérer qu'en principe la Commission aimerait avoir un article, c'est-à-dire qu'en se partageant à égalité sur la proposition de M. Briggs, elle a simplement refusé d'accepter tout de suite l'idée de ne pas avoir d'article. Il faut donc qu'avant de s'avouer vaincue elle charge le Comité de rédaction de trouver une formule de conciliation qu'elle puisse éventuellement accepter à une certaine majorité.

71. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte que la question soit examinée par le Comité de rédaction. La Commission a exprimé le désir d'avoir un article sur le sujet traité à l'article 8. On pourrait d'ailleurs soutenir que, sans cela, son travail de codification présenterait une lacune; reste à savoir quelle est la disposition souhaitée. Faute de suivre la pratique habituelle, la Commission ne peut qu'inviter le Rapporteur spécial à préparer un nouveau texte qui serait soumis à l'examen de la Commission, mais Sir Humphrey ne serait pas très heureux d'entreprendre cette tâche à lui seul et croit qu'il serait préférable qu'il soumette son projet au Comité de rédaction pour examen préalable.

72. Toutefois, si la Commission adoptait cette façon de procéder, elle devrait d'abord dire si le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction auront toute liberté d'action lorsqu'ils examineront les diverses propositions. En d'autres termes, le vote qui vient d'avoir lieu a-t-il pour conséquence juridique d'exclure certaines propositions du fait qu'elles ont été définitivement repoussées pour des raisons de principe?

73. M. EL-ERIAN estime que la Commission ne doit pas interpréter le vote de façon trop formelle. La Commission a déjà adopté en 1962 un article que la majorité des gouvernements a approuvé. Il faut tenir compte aussi de l'opinion connue de certains membres de la Commission qui n'étaient pas présents lors du vote. M. El-Erian espère que la situation dans laquelle s'est trouvée la Commission à propos de la question controversée de la largeur de la mer territoriale¹³ ne

¹³ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1956, vol. I, p. 195 et 196.

se reproduira pas, et que l'ensemble du problème soulevé par l'article 8 pourra être envoyé au Comité de rédaction.

74. M. TOUNKINE accepte que la Commission, ayant décidé d'introduire un article dans son projet et n'ayant pas de texte, invite le Rapporteur spécial à préparer une nouvelle version, qui sera examinée d'abord au Comité de rédaction et ensuite à la Commission.

75. M. ROSENNE estime qu'il convient de renvoyer immédiatement cette question au Comité de rédaction et de lui donner toute liberté de tenir compte de tous les points de vue exprimés durant le débat, ainsi que du vote. Au cours de la quatorzième session, la Commission s'était trouvée devant une situation analogue à la suite d'un vote ayant donné lieu à un partage égal des voix au sujet d'une partie d'un article et elle a résolu la difficulté en adoptant à l'unanimité une proposition de M. Amado, tendant à ce que l'ensemble de l'article soit renvoyé au Comité de rédaction¹⁴.

76. Il y a plusieurs interprétations possibles de la signification du vote qui vient d'avoir lieu et M. Rosenne ne peut souscrire à la conclusion selon laquelle la Commission aurait décidé de manière définitive d'introduire dans son projet un article sur le sujet traité à l'article 8. Néanmoins, la Commission est nettement en faveur d'un nouvel effort en vue de l'élaboration d'un texte qui pourrait se révéler acceptable.

77. M. TSURUOKA croit qu'un vote de dix voix contre dix ne signifie pas que la Commission ait voulu un article sur la question en cause.

78. Le PRÉSIDENT rappelle, comme l'a souligné M. Castrén, que deux des absents, M. Jiménez de Aréchaga et M. Tabibi, s'étaient prononcés pour l'article 8.

79. M. AMADO pense que le Comité de rédaction ne peut rédiger *ex nihilo*. Pour être logique, il faudrait le transformer en comité chargé de trouver un nouveau texte. La proposition de M. Tounkine visant à prier le Rapporteur spécial, qui connaît le sujet à fond, de chercher un moyen de sortir de l'impasse et de le présenter à la Commission dans deux semaines, est raisonnable.

80. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, approuve cette idée.

81. M. LACHS constate que la Commission n'est pas très loin de se mettre d'accord du moins sur la manière de procéder. Sans vouloir en exagérer l'importance, le vote a exprimé une sorte de décision, bien que tous les membres n'aient pas été présents. Chaque membre respecte le point de vue des autres et il faut trouver une issue à l'impasse. Dans les conditions actuelles, comme les votes ont déjà eu lieu, il n'y aurait aucun inconvénient à confier la tâche de résoudre le problème au Rapporteur spécial et au Comité de rédaction qui, après tout, représente assez bien l'opinion de la Commission.

82. M. CADIEUX croit qu'il faut se rendre compte du fait qu'en réalité la Commission demande au Comité

de rédaction et au Rapporteur spécial de s'employer à trouver un moyen de sortir de l'impasse. Il pense, comme M. Tsuruoka, que la Commission étant divisée comme elle l'est, il importe de ne pas interpréter le vote comme établissant telle ou telle position. A son avis, le Comité de rédaction et le Rapporteur spécial devraient examiner toutes les possibilités qui s'offrent à la Commission, sans préjuger qu'un nouveau texte soit demandé ni que le Comité doive imprimer une certaine direction aux délibérations de la Commission.

83. Le PRÉSIDENT constate qu'un nouveau texte n'est ni demandé ni refusé. Il constate également que la Commission serait disposée à prier le Rapporteur spécial, avec le concours du Comité de rédaction, d'essayer de présenter une proposition qui sera discutée ultérieurement, sans préjuger dès maintenant le sens dans lequel s'orientera cette proposition. Il propose à la Commission d'adopter cette procédure.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 5.

796^e SÉANCE

Vendredi 4 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 8 (Parties à un traité)¹

1. LE PRÉSIDENT annonce que, pour le moment, la discussion de l'article 8 doit être considérée comme terminée puisqu'il a été décidé de renvoyer l'ensemble de la question au Comité de rédaction et de demander au Rapporteur spécial de préparer un nouveau projet de texte en tenant compte des débats et des votes qui ont eu lieu à la séance précédente. Il donnera toutefois la parole à M. Paredes pour une explication de vote que celui-ci n'a pas eu le temps de fournir.

2. M. PAREDES explique qu'il était de ceux qui jugeaient indispensable de rédiger un ou plusieurs articles sur la question traitée dans l'article 8. Si difficile soit-il

¹⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, p. 110.

¹ Voir 791^e séance, à la suite du par. 60 et du par. 63.