

Nations Unies
**ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE**

DIX-HUITIÈME SESSION

Documents officiels



**SIXIÈME COMMISSION, 799^e
SÉANCE**

Mercredi 23 octobre 1963,
à 15 h 10

NEW YORK

SOMMAIRE

	Page
<i>Point 70 de l'ordre du jour:</i>	
<i>Question d'une plus large participation aux traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations (suite)</i>	93

Président: M. José María RUDA (Argentine).

POINT 70 DE L'ORDRE DU JOUR

Question d'une plus large participation aux traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations (A/5509, A/5528, A/C.6/L.532, A/C.6/L.533 et Corr.1 et 2, A/C.6/L.534) [suite]

1. M. MIRAS (Turquie) estime que, dans le chapitre III de son rapport (A/5509), la Commission du droit international a exposé, de façon suffisamment claire, la question d'une plus large participation aux traités multilatéraux techniques conclus sous les auspices de la Société des Nations. Il s'agit d'adopter, pour assurer cette participation, une procédure rapide qui soit en même temps compatible avec le droit interne des parties à ces traités. A cet égard, les arguments présentés par la Commission du droit international en faveur d'une solution administrative de la question seront de nature à dissiper, dans une large mesure, les préoccupations d'ordre constitutionnel exprimées par les membres de la Sixième Commission.

2. Les auteurs du projet (A/C.6/L.532) se sont inspirés des suggestions de la Commission du droit international et proposent d'appliquer aux clauses de participation une procédure analogue à celle qui a été suivie pour les clauses de désignation du dépositaire. Si elle n'est pas juridiquement parfaite, cette procédure a l'avantage d'être pratique et efficace. La délégation turque est en mesure de l'accepter. En revanche, elle ne pourra appuyer l'amendement des cinq puissances (A/C.6/L.533 et Corr.1 et 2), car la formule proposée soulève des problèmes politiques et entraînerait des difficultés d'application. Le représentant de la Turquie votera donc pour l'amendement des trois puissances (A/C.6/L.534).

3. M. COOMARASWAMY (Ceylan) est reconnaissant à la Commission du droit international d'avoir incidemment appelé l'attention de la Sixième Commission, au paragraphe 22 de son rapport, sur l'opportunité d'un nouvel examen des traités conclus sous les auspices de la Société des Nations. La nécessité d'examiner plus avant le contenu desdits traités ressort également du paragraphe 47 du rapport, dans lequel il est dit que le fait même que cinq des traités

en question étaient destinés à l'origine à être des traités "fermés" donne à penser qu'ils peuvent ne pas présenter beaucoup d'intérêt pour les nouveaux Etats actuellement et que le problème ne concernerait en fait que les 21 traités "ouverts", voire un nombre très limité d'entre eux. Enfin, la Commission du droit international revient sur cet aspect de la question dans ses conclusions (par. 50, al. d). Aussi la délégation ceylanaise pense-t-elle, comme l'a indiqué le représentant de la Pologne à sa 797^e séance, que les traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations présenteraient plus d'intérêt pour les nouveaux Etats s'ils étaient conformes aux exigences de la situation actuelle. Dans le projet de résolution qu'elle adoptera, la Sixième Commission se doit de reprendre les suggestions de la Commission du droit international relatives à un nouvel examen des traités en question.

4. La délégation ceylanaise appuie l'amendement des cinq puissances (A/C.6/L.533 et Corr.1 et 2), qui tend à compléter le paragraphe 4 du dispositif du projet de résolution (A/C.6/L.532) par les mots "tous les Etats". En effet, elle se prononce pour l'universalité du droit international. Le droit international est le droit de toutes les nations, et non pas simplement le droit des Nations Unies. L'ONU peut restreindre, par des votes majoritaires, la portée de ses décisions de caractère politique, mais il ne lui est pas permis d'exclure de la règle de droit les Etats qui, par le jeu des circonstances ou par la volonté d'autres Etats, ne sont pas membres de l'Organisation. On a dit que cette question était une question politique hautement controversée, mais c'est bien l'ONU elle-même qui crée ces questions politiques en refusant d'admettre au rang de Membres des entités juridiques qui sont des Etats au plein sens du terme. A défaut de la qualité de Membres de l'Organisation des Nations Unies, on ne saurait refuser auxdits Etats le droit d'être régis par les mêmes principes de droit international que les Etats Membres, et, notamment, de participer aux traités multilatéraux généraux. Une commission composée de juristes ne peut prendre une telle décision.

5. La délégation ceylanaise votera pour le projet de résolution (A/C.6/L.532), complété par l'amendement des cinq puissances.

6. M. BLAGOJEVIC (Yougoslavie) fait observer que la tendance actuelle à l'universalité du droit international répond au caractère même de l'ONU. Cette tendance doit être déterminante pour l'Assemblée générale lorsque celle-ci est appelée à prendre une décision concernant la participation aux traités multilatéraux généraux, qu'il s'agisse des traités conclus sous les auspices de la Société des Nations ou de tout autre traité de même caractère, notamment de ceux qui sont conclus sous les auspices de l'ONU ou des institutions spécialisées. C'est en fonction du principe de l'universalité que toutes les questions de

droit international doivent être résolues. Ce principe découle, en effet, du principe de l'égalité de tous les Etats qui, en dépit de tous les arguments invoqués, est le seul qui soit juste et conforme à la Charte des Nations Unies. En faveur du principe de l'universalité du droit international, on peut également citer le paragraphe 6 de l'Article 2 de la Charte, qui impose à l'Organisation de faire en sorte que des Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément aux principes de l'Organisation dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il faut donc mettre tous les Etats en mesure de respecter les règles juridiques énoncées dans les traités multilatéraux généraux.

7. De l'avis du représentant de la Yougoslavie, la solution qui sera adoptée à l'égard de la question d'une participation plus large aux traités conclus sous les auspices de la Société des Nations ne saurait préjuger la question de la succession d'Etats, ces deux questions étant tout à fait indépendantes. D'ailleurs, la question de la succession d'Etats pose non seulement le problème des obligations qui incombent aux nouveaux Etats à l'égard des traités conclus par les Etats auxquels ils succèdent, mais également celui du droit qu'ont ces nouveaux Etats d'adhérer, de leur propre chef, aux traités conclus par les Etats en question. En effet, on ne saurait oublier que la succession comporte pour l'Etat successeur non seulement des obligations, mais également des droits.

8. Aucun traité conclu sous les auspices des Nations Unies ou pour lesquels les Nations Unies exercent des fonctions de dépositaire ne peut être considéré comme un traité fermé, ce qui conduirait à nier l'universalité de l'Organisation; cela serait un retour à la diplomatie secrète et irait à l'encontre du développement progressif du droit international. L'ouverture de ces traités à tous les Etats doit être considérée comme une règle de jus cogens superveniens.

9. Pour être mieux en mesure d'assurer l'universalité du droit international, la Sixième Commission devrait toujours avoir à son ordre du jour un point intitulé "Aperçu de la situation concernant l'élaboration et la ratification des traités multilatéraux généraux, notamment des traités conclus sous les auspices des Nations Unies". A l'élaboration et à la ratification, il y aurait lieu d'ajouter ultérieurement l'application desdits traités. Un certain nombre de conventions qui n'obtiennent pas un nombre suffisant de signatures ne peuvent entrer en vigueur. D'autres conventions deviennent caduques sans que l'on cherche à les adapter à la situation actuelle. La Sixième Commission devrait être saisie, chaque année, d'un rapport du Secrétariat faisant le point de la question. Elle serait ainsi mieux à même de contribuer au développement progressif du droit international et à son universalité. Une pratique analogue est déjà suivie, dans d'autres domaines, par presque toutes les commissions de l'ONU. La conclusion tirée par la Commission du droit international au paragraphe 50, alinéa d, de son rapport (A/5509) confirme cette façon de voir.

10. La délégation yougoslave votera pour le projet de résolution (A/C.6/L.532) complété par l'amendement des cinq puissances.

11. M. ANGUELOV (Bulgarie), qui a suivi les débats avec beaucoup d'intérêt, constate que la question d'une plus large participation aux traités multi-

latéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations a été abordée tantôt du point de vue pratique de l'intérêt que ces traités présentent pour les Etats et la communauté internationale, tantôt du point de vue théorique et technique de la méthode à suivre pour assurer cette plus large participation. Au premier aspect de la question répondent l'alinéa c du paragraphe 3 du dispositif du projet de résolution (A/C.6/L.532), relatif à des consultations avec les Etats intéressés, et l'intéressante suggestion faite par le représentant de la Pologne (797ème séance), tendant à ce que les organes des Nations Unies, ainsi que les institutions spécialisées compétentes, participent également à ces consultations.

12. Quant au deuxième aspect de la question, la délégation bulgare se félicite de ce que, se fondant sur les suggestions de la Commission du droit international, les membres de la Sixième Commission se rallient à la quasi-unanimité à une méthode simplifiée et rapide, qui consiste à adapter les clauses de participation des traités au fait que l'ONU a remplacé la Société des Nations. Cette méthode n'est peut-être pas parfaite du point de vue juridique, mais il n'est pas justifié de parler d'une révision des clauses de participation, comme l'a fait le représentant de l'Italie. La fixation d'un délai dans ces clauses avait pour but de limiter dans le temps la possibilité pour un Etat de signer le protocole de conclusion d'un traité et non pas d'exclure tout Etat qui n'avait pas été invité à signer ce protocole dans les délais fixés. La méthode proposée dans le projet de résolution (A/C.6/L.532) permet d'atteindre un objectif juste et équitable, à savoir l'ouverture de certains traités non politiques conclus sous les auspices de la Société des Nations à tout Etat qui, du fait de la disparition de cette organisation, s'en est trouvé exclu.

13. Cependant, certains Etats et notamment les auteurs de l'amendement des trois puissances (A/C.6/L.534), tout en approuvant la méthode choisie, s'opposent de façon paradoxale à ce que la possibilité d'adhérer aux traités en question soit offerte à tout Etat. Comme l'a fait observer le représentant de l'Irak, l'avantage de cette méthode sur les deux autres méthodes envisagées dans le passé est précisément de faire découler le droit de participation des termes mêmes du traité. Or, ces clauses de participation sont rédigées de manière à ouvrir le traité à l'adhésion de tout Etat auquel le Conseil de la Société des Nations avait communiqué copie du traité. Il serait donc contraire à la logique juridique de réserver la possibilité d'adhérer aux traités conclus sous les auspices de la Société des Nations aux seuls Etats Membres de l'ONU ou d'une institution spécialisée. L'initiative prise en vue d'assurer une participation plus large aux traités en question aboutirait finalement à restreindre la participation à ces traités plus qu'il n'est prévu dans les traités eux-mêmes. Sans parler des conséquences fâcheuses qu'aurait sur le plan politique une distinction entre les Etats, l'amendement des trois puissances (A/C.6/L.534) irait à l'encontre du droit qu'a tout Etat de participer à la vie internationale et notamment de conclure des traités, droit qui lui est reconnu par l'article 8 du premier projet d'articles de la Commission du droit international sur le droit des traités^{1/}.

^{1/} Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Supplément No 9.

14. En dernière analyse, les arguments présentés à l'encontre du principe de l'universalité se ramènent à des motifs d'ordre purement politique, à savoir le refus par certains Etats de reconnaître d'autres Etats dont ils n'acceptent pas le régime politique. Il est cependant certain que le domaine de la reconnaissance des Etats et celui de la participation des Etats à l'ordre juridique international ne coïncident pas, le second étant beaucoup plus étendu. Ainsi, si un ressortissant d'un Etat donné engage des relations commerciales, contracte mariage ou meurt sur le territoire d'un autre Etat qui ne reconnaît pas l'Etat dont relève ce ressortissant, cet autre Etat n'hésitera pas à appliquer les règles du droit international privé, même si ces règles sont, en l'occurrence, celles de la loi nationale du ressortissant en question. Il est également pratiquement impossible de ne pas reconnaître les effets qu'ont, en droit privé, les actes accomplis par un Etat non reconnu. Pendant des années, le Gouvernement des Etats-Unis a refusé de reconnaître le régime soviétique et a nié les effets juridiques des nationalisations opérées par ce régime. Cependant, dans l'affaire *Russian Reinsurance Company C. Stoddard* (1925), le juge Lehman de la Cour d'appel de New York a admis les effets de ces nationalisations et, dans un commentaire sur cette décision publié dans l'Annual Digest of Public International Law Cases (1929-1930)^{2/}, le juge Cardozo a reconnu que les actes quotidiens de la vie privée et commerciale ne peuvent être frappés d'invalidité, même lorsque la forme de ces actes a été imposée par un gouvernement usurpateur. Il convient de souligner que cette solution est dictée par les exigences de la vie internationale et non pas par les intérêts de l'Etat non reconnu. De la même façon, une violation d'une règle du droit international de la part d'un Etat engage la responsabilité de cet Etat, même si celui-ci n'est pas reconnu par tel ou tel gouvernement et n'est pas membre de l'ONU ni d'une institution spécialisée. Là encore, c'est l'intérêt de la communauté internationale qui prévaut. Dans de nombreux documents, le Gouvernement des Etats-Unis se réfère à des "principes et pratiques de conduite internationale" et à des "normes minimums de droit international", applicables à l'égard de tout Etat, reconnu ou non. Que les Etats s'accordent ou non la reconnaissance en tant que régimes politiques, il existe donc en droit international un minimum de reconnaissance réciproque. Or, les traités qui sont actuellement en cause relèvent de l'ordre international juridique et non politique, et il convient de donner au plus grand nombre d'Etats possible la possibilité d'y adhérer pour affermir cet ordre juridique. En cette époque d'interdépendance des Etats, il est impossible de concevoir l'absence d'un ordre généralement accepté, par exemple en matière de transports, de communications et de télécommunications. Il est également impossible de concevoir qu'un seul Etat soit exclu de cet ordre. Un renouveau du légitimisme, conduisant à la négation de l'ordre international, irait à l'encontre non seulement des intérêts de certains Etats, mais encore de l'intérêt de la communauté internationale tout entière. De plus en plus, le critère de l'efficacité s'affirme en droit international moderne et cette tendance doit prévaloir également à la Sixième Commission. Vouloir exclure certains Etats de traités de caractère technique est actuellement insoutenable, surtout si l'on considère que le récent Traité de Moscou, qui

porte sur une question éminemment politique, a été ouvert, en application de son article 3, à la participation de tous les Etats.

15. Pour toutes ces raisons, la délégation bulgare votera contre l'amendement des trois puissances (A/C.6/L.534).

16. M. HEDAYATI (Iran) approuve, dans la forme et le fond, le projet de résolution (A/C.6/L.532).

17. Pour ce qui est des deux amendements, le premier (A/C.6/L.533 et Corr.1 et 2) met en avant le principe de l'universalité, tandis que le second (A/C.6/L.534) défend le principe de la souveraineté des Etats. En l'occurrence, ces deux principes paraissent contradictoires.

18. La délégation iranienne est en faveur du principe de l'universalité, mais elle ne pense pas qu'on puisse obliger un Etat à assumer à l'égard d'un Etat tiers les mêmes obligations que celles qu'il a acceptées à l'égard des autres Etats parties à un traité. Tous les auteurs de droit international admettent que les conventions multilatérales ne valent qu'entre les Etats signataires et que l'adhésion d'un nouvel Etat à une convention de cette nature exige l'approbation des Etats parties. La délégation iranienne ne pourra donc voter pour l'amendement des cinq puissances (A/C.6/L.533 et Corr.1 et 2), qui va à l'encontre du principe de la souveraineté des Etats.

19. Pour essayer de résoudre le problème, le représentant de l'Iran suggère que le paragraphe 4 du projet de résolution (A/C.6/L.532) soit libellé comme suit: "Prie en outre le Secrétaire général d'inviter, avec le consentement des Etats parties auxdits traités, tous les Etats qui ...".

20. M. BOUZAIANE (Tunisie) exprime à la Commission du droit international la gratitude de sa délégation pour la qualité et la rigueur juridique du travail qu'elle a accompli. La Tunisie, fidèle à ses principes politiques, a toujours soutenu que les conventions devraient être ouvertes à la participation de tous les Etats sans exception. En effet, si l'on admet que la codification et le développement progressif du droit international doivent se faire au moyen des traités, on saisit toute l'importance du droit des traités. Les conventions multilatérales, qui traitent de la plupart des questions de droit international, permettent la transformation rapide du droit coutumier en droit écrit et revêtent à ce titre un intérêt tout particulier. Toute disposition tendant à restreindre la participation aux traités multilatéraux généraux entraverait donc la codification et le développement progressif du droit international. En outre, les traités conclus sous les auspices d'une organisation internationale ou au cours d'une conférence convoquée à la demande d'Etats sont conclus au nom de la communauté internationale tout entière et ne sauraient être "réservés". Empêcher un membre de la communauté internationale de participer à un traité de cette nature constitue une mesure discriminatoire prise en violation flagrante du principe de l'universalité et qui n'est guère de nature à favoriser la coopération internationale pacifique. Cette question est particulièrement importante pour les Etats qui ont accédé récemment à l'indépendance, car les empêcher d'adhérer à des traités revient à les empêcher de participer au développement progressif du droit international et consacre une règle anachronique selon laquelle le droit international

^{2/} Londres, Longmans, Green and Co. Ltd, 1935.

était le droit des puissances européennes, qui imposaient la loi du silence à l'Afrique et à l'Asie soumises à leur exploitation coloniale. Dans le monde actuel, les conventions multilatérales générales doivent être ouvertes au plus grand nombre possible d'Etats, parce qu'il est de l'intérêt de la communauté internationale ainsi que des parties contractantes elles-mêmes que la règle de droit consacrée par la convention soit appliquée de façon universelle, et parce que l'exclusion de certains Etats serait contraire au principe de l'égalité souveraine de tous les Etats et incompatible avec les buts et principes de la Charte comme avec les objectifs des traités multilatéraux eux-mêmes. En outre, la participation élargie prônée à la Sixième Commission est conforme à la tendance actuelle telle qu'elle est illustrée par le Traité de Moscou. La délégation tunisienne estime que le principe de l'universalité est entièrement distinct de la reconnaissance des Etats, car s'agissant de traités techniques et non politiques la participation multilatérale n'implique pas la reconnaissance et ne comporte pas d'engagement politique.

21. La délégation tunisienne approuve entièrement la pratique suivie par le Secrétaire général, qui consiste à demander à tout nouvel Etat s'il reconnaît être lié par les traités des Nations Unies et par les traités de la Société des Nations, amendés par des protocoles des Nations Unies, lorsque l'un des traités a été rendu applicable à son territoire par l'Etat prédécesseur. En effet, cette procédure répond exactement aux vues des nouveaux Etats qui, sans aller jusqu'à la dénonciation systématique, réclament le droit de confirmer les engagements pris en leur nom pendant leur prétendue minorité politique; l'adhésion doit demeurer pour eux le seul moyen de devenir parties à un traité.

22. La participation élargie qui fait l'objet des débats se trouverait sans effet et inutile si l'on ne procédait à une étude visant à adapter les traités qui ne sont pas caducs aux exigences de la technique moderne, car, depuis qu'ils ont été conclus, de grands progrès ont été faits dans le domaine technique qui fait l'objet de ces traités. Il paraît donc souhaitable qu'un organisme soit chargé d'étudier les conventions figurant dans le document A/C.6/L.498^{3/} en vue de déterminer celles qui sont réellement en vigueur, d'examiner ensuite dans chaque cas si le traité est adapté aux circonstances actuelles et de procéder aux aménagements nécessaires. Une telle étude représente une mesure préliminaire indispensable à toute décision en la matière et il conviendrait de ne recommander un traité à l'adhésion des Etats qu'une fois toutes les mesures d'adaptation prises.

23. La délégation tunisienne se réserve le droit de reprendre la parole au sujet de tout projet de résolution qui serait mis aux voix.

24. M. DEGEFOU (Ethiopie) précise la position de sa délégation sur les deux principales questions qui font l'objet des débats: premièrement, la procédure à adopter en vue d'étendre la participation aux traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations, deuxièmement, le choix entre les deux solutions proposées pour le paragraphe 4 du dispositif du projet de résolution (A/C.6/L.532).

25. En ce qui concerne la première question, la Commission du droit international a envisagé trois

procédures possibles au chapitre III de son rapport (A/5509): celle qui était préconisée dans le projet de résolution A/C.6/L.504/Rev.2^{4/} présenté à la dix-septième session de l'Assemblée générale; un protocole d'amendement; et une troisième solution, qu'elle recommande et que la délégation éthiopienne préfère elle aussi. La Commission du droit international s'est fondée sur les arrangements pris en 1946 pour le transfert à l'ONU des pouvoirs de la Société des Nations. Le projet de résolution (A/C.6/L.532) suit dans ses grandes lignes la recommandation de la Commission du droit international. La délégation éthiopienne est convaincue qu'il offre une solution pratique et efficace au problème à l'étude.

26. S'agissant de la deuxième question, la délégation éthiopienne est en faveur de la participation la plus large possible aux traités généraux multilatéraux, dans l'intérêt de tous les membres de la collectivité internationale. Elle approuve donc la formule proposée dans l'amendement des cinq puissances (A/C.6/L.533 et Corr.1 et 2), qui renforce le principe de l'universalité et ouvre les traités à tous les Etats.

27. M. SCHWEBEL (Etats-Unis d'Amérique) voudrait faire quelques observations sur des idées nouvelles qui ont été présentées au cours du débat. Le représentant de l'Union soviétique a proposé que le problème du choix entre "tous les Etats" et "tous les Etats Membres de l'ONU et des institutions spécialisées" ne soit pas examiné ni réglé à la présente session, mais qu'il soit étudié à la dix-neuvième session s'il se révèle entre-temps qu'un ou plusieurs des 21 traités qui font l'objet du débat sont valides et présentent un véritable intérêt. La délégation des Etats-Unis est convaincue que cette proposition a été faite dans un esprit constructif, mais elle ne peut l'approuver, car elle n'avancerait pas les travaux de la Commission. Il est certain que l'utilité et la validité d'une convention au moins — la Convention internationale pour la répression du faux-monnayage^{5/} — seront reconnues et que les Etats qu'elle intéresse souhaiteront peut-être y adhérer sans qu'il soit nécessaire de la modifier. Le représentant des Etats-Unis ne voit donc pas comment l'étude des 21 traités en question évitera de poser le problème du choix entre "tous les Etats" et "les Etats Membres de l'ONU et des institutions spécialisées". Ce serait une perte de temps d'en remettre la discussion à la dix-neuvième session, car il n'y a aucune raison de penser que d'ici à 1964 des changements tels se seront produits sur la scène internationale que le problème aura disparu ou que les données en seront fondamentalement modifiées. Il serait donc souhaitable de le régler dès la présente session.

28. La délégation des Etats-Unis a dit, dans une déclaration antérieure (796ème séance) que le Secrétaire général serait mis en face de difficultés politiques embarrassantes si la formule "tous les Etats" était adoptée car, comme l'a souligné aussi le Conseiller juridique, il ne saurait décider quelles entités qui ne sont pas des Etats membres sont des Etats. Par exemple, qu'aurait-il fait dans le cas du Katanga il y a un an? Le représentant de l'Union soviétique n'ayant pas été sensible à cet argument, le représentant des Etats-Unis cite à titre d'autres exemples les cas de l'Estonie, de la Lituanie et de la Lettonie,

^{4/} Ibid.

^{5/} Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CXII, 1931, No 2623.

^{3/} Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Annexes, point 76 de l'ordre du jour.

dont le statut d'Etat est reconnu par les Etats-Unis mais non par l'Union soviétique.

29. M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques), prenant la parole pour un point d'ordre, dit qu'il se réserve le droit de répondre plus tard sur ce point au représentant des Etats-Unis, mais qu'il le prie d'ores et déjà de ne pas aborder la question du statut politique des républiques qui font partie de l'Union soviétique conformément à la constitution de ce pays. Le statut de ces républiques ne pose aucun problème, et ce ne sont là que des insinuations sans fondement concernant le territoire de l'Union soviétique. Le représentant des Etats-Unis pourrait choisir des arguments plus pertinents.

30. Le PRESIDENT invite le représentant des Etats-Unis à faire preuve de bonne volonté en s'abstenant de traiter de questions éminemment délicates du point de vue politique et juridique.

31. M. SCHWEBEL (Etats-Unis d'Amérique) craint que le problème du choix entre tous les Etats et les Etats Membres de l'ONU et des institutions spécialisées ne puisse être discuté sans qu'on se réfère aux aspects politiques qui constituent le problème. Si les Etats-Unis reconnaissent la Lituanie, l'Estonie et la Lettonie, c'est une opinion qu'ils sont libres d'exprimer s'ils le désirent. Si la formule "tous les Etats" est adoptée, le Secrétaire général sera dans l'obligation de se demander si ces trois pays doivent être considérés comme des Etats, comme il devra le faire pour certaines autres entités. Ce n'est pas une provocation de le dire, c'est reconnaître la complexité du problème.

32. On a également prétendu que la formule "tous les Etats Membres de l'ONU et des institutions spécialisées" touchait particulièrement les intérêts des Etats d'Afrique et d'Asie. Il n'en est pas ainsi. Elle touchera des régions d'autres continents, ceux que le représentant des Etats-Unis a mentionnés précédemment et la prétendue République démocratique allemande, par exemple. La délégation des Etats-Unis estime que la Sixième Commission ferait mieux de ne pas s'aventurer sur un terrain aussi glissant du point de vue politique et de ne pas entreprendre de décider quelles entités non membres de l'ONU sont des Etats. Cela dépasse de loin sa compétence.

33. On a cité comme précédent de traité multilatéral ouvert à tous les Etats le récent Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau. Les observations de la représentante du Royaume-Uni à la 797ème séance ont montré ce que valait cette affirmation. La question de la participation de tous les Etats à ce traité suscite des controverses politiques si violentes que les parties initiales ont désigné trois dépositaires. Le Secrétaire général, pour sa part, est seul dépositaire des traités conclus sous les auspices de la Société des Nations et doit donc savoir quelles entités non membres des Nations Unies il peut considérer comme des Etats.

34. En ce qui concerne la proposition du représentant de l'Iran, le représentant des Etats-Unis ne la trouve pas satisfaisante à première vue, mais elle demande sans doute à être examinée plus à fond.

35. M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques), faisant usage de son droit de réponse, dit que le ton et la tendance des déclarations du représentant des Etats-Unis ne prédisposent pas à

un examen sérieux des arguments qu'il a avancés. Le représentant de l'URSS voudrait néanmoins préciser la position de sa délégation sur certains points. La délégation soviétique ne veut pas la guerre froide et préfère purement et simplement ne pas relever les tentatives faites par le représentant des Etats-Unis pour redonner au débat le ton d'il y a quelques années. Les arguments du représentant des Etats-Unis sont sans fondement et, puisqu'il leur a déjà donné une réponse politique, le représentant de l'URSS se refuse à poursuivre la discussion au niveau que souhaite le représentant des Etats-Unis.

36. La proposition du représentant de l'Iran est assez séduisante, mais elle est trompeuse. En effet, connaissant la liste des parties aux traités conclus sous les auspices de la Société des Nations, on peut être certain que si la question de la participation de tous les Etats auxdits traités leur était soumise, la majorité des Etats européens et les alliés des Etats-Unis se prononceraient contre, ce qui enlève donc tout intérêt à la proposition de l'Iran. Si le représentant de l'Iran acceptait de supprimer de sa proposition la référence au consentement de tous les Etats parties aux traités, il pourrait tout simplement se rallier à la formule proposée dans l'amendement des cinq puissances (A/C.6/L.533 et Corr.1 et 2). Mais si sa proposition est présentée formellement sous sa forme actuelle, la délégation soviétique votera contre, car toute formule de cette nature détruirait l'universalité. Or, il s'agit au contraire de réaffirmer le principe proposé par la Commission du droit international en donnant au Secrétaire général les pouvoirs nécessaires. Il a été dit à ce propos que l'on préparerait au Secrétaire général un avenir bien sombre si l'on adoptait la formule de l'universalité. Le Conseiller juridique s'est efforcé de créer cette impression, mais le représentant de l'URSS n'est pas convaincu que le Secrétaire général lui-même aurait dit la même chose. Il craint que le Conseiller juridique n'ait plutôt exprimé une opinion personnelle, qui correspond à celle des Etats-Unis et des puissances occidentales. L'Union soviétique, pour sa part, est disposée à faire confiance à la sagesse du Secrétaire général, qui agira, elle en est convaincue, sans passion, impartialement et conformément à l'idée qu'il se fait de ses fonctions, sans être soumis à des pressions extérieures. Les partisans de l'amendement des cinq puissances (A/C.6/L.533 et Corr.1 et 2) font confiance au Secrétaire général, tandis que les partisans de l'amendement des trois puissances (A/C.6/L.534) ne veulent pas lui confier certains pouvoirs. Il ne convient pas d'inventer des cas hypothétiques comme celui du Katanga pour compliquer la situation. La formule que défend l'Union soviétique concerne le principe de l'universalité. Il n'y a aucune raison de craindre les pays d'Afrique et d'Asie. Leur participation aux traités en question ne nuira pas aux privilèges ni aux intérêts des parties. La délégation soviétique ne veut pas jouer le jeu de la guerre froide comme l'y poussent les Etats-Unis, qui montrent par là qu'ils s'efforcent d'imposer une solution fautive, qui empêcherait des Etats ayant des centaines de millions d'habitants de devenir parties aux traités multilatéraux pour la seule raison que leur régime ne plaft pas à certains autres Etats.

37. La délégation soviétique, par esprit de compromis, a proposé que l'on crée un climat favorable, car c'est dans l'intérêt de toute l'humanité. Pour favoriser la coexistence pacifique, elle a proposé

qu'on ne se hâte pas de prendre une décision injuste du point de vue politique et juridique. Elle espère que la délégation des Etats-Unis n'insistera pas pour exiger que la Sixième Commission se décide à la hâte, car cela créerait un climat peu favorable et soulignerait ce qui divise les Etats Membres de l'ONU. Le représentant de l'URSS ne voit pas pourquoi il est si nécessaire de régler la question dans ses moindres détails, alors que l'on ne connaît pas encore le contenu des traités. De nombreuses délégations, dignes de respect pour la lutte qu'elles ont menée pour leur indépendance, appuient l'amendement des cinq puissances. On peut opter d'ores et déjà pour le principe de l'universalité et voir, d'ici un an, s'il y a des traités auxquels les Etats souhaitent adhérer. Le représentant de l'URSS prie instamment les auteurs des deux amendements de se demander s'il importe vraiment de les mettre aux voix. En effet, le vote serait influencé par des considérations politiques de la part des délégations qui veulent saper le principe de l'universalité. A supposer qu'elles aient la majorité, le résultat du vote ne contribuera certainement pas au renforcement de la paix et des relations amicales, car, sur l'autre plateau de la balance, des millions de personnes condamneront l'attitude de ces délégations. La délégation soviétique appuie l'amendement des cinq puissances, mais elle est disposée à ne pas insister pour qu'il soit mis aux voix. Le représentant des Etats-Unis a dit qu'il n'y aurait rien de changé d'ici un an et que la situation internationale ne serait pas meilleure. C'est là une attitude pessimiste et polémique. Le représentant de l'URSS préfère croire qu'il s'agit là non pas d'une opinion officielle, mais d'un simple lapsus.

38. M. HEDAYATI (Iran) dit que sa proposition vise à sortir la Sixième Commission du piège politique dans lequel elle est tombée malgré elle; cette proposition n'est chargée d'aucun sens politique; elle est essentiellement juridique et conforme aux normes du droit international. Le représentant de l'Iran répète qu'il ne peut accepter la formule "tous les Etats" que si elle est assortie du membre de phrase "avec le consentement des Etats parties auxdits traités". Il déduit des déclarations du représentant de l'Union soviétique que la délégation soviétique ne veut pas du consentement des parties aux traités parce qu'elle veut obliger un Etat déjà signataire à contracter des obligations à l'égard d'autres Etats qu'il ne reconnaît pas. Dans ce cas, la délégation iranienne votera contre l'amendement des cinq puissances et pour l'amendement des trois puissances.

39. M. DADZIE (Ghana) regrette que les débats de la Sixième Commission soient de nouveau empreints de l'esprit de la guerre froide alors que de grands progrès avaient été réalisés depuis quelque temps à cet égard. Il ne faut pas revenir en arrière, car la voie du progrès est la voix de la raison.

40. En ce qui concerne la proposition iranienne, les auteurs de l'amendement des cinq puissances n'ont pas encore eu l'occasion de l'examiner, mais il semble au représentant du Ghana qu'elle a de grands mérites et qu'elle demande à être étudiée plus à fond. Jusqu'à maintenant, le choix entre "tous les Etats" et "tous les Etats Membres de l'ONU et des institutions spécialisées" était une question purement politique, mais, la situation ayant changé au cours des dernières années, c'est une question juridique. Par exemple, bien qu'ayant récemment accédé à l'indé-

pendance, l'Etat du Samoa-Occidental n'a pu pour certaines raisons devenir Membre de l'ONU. A-t-on le droit de lui refuser, pour des considérations de guerre froide, les avantages des traités dont l'ONU est dépositaire? La Sixième Commission doit trouver une solution qui rende justice aux Etats qui se trouvent dans ce cas. La proposition de l'Iran est un progrès et il faudrait lui accorder l'attention qu'elle mérite. Le représentant du Ghana se réserve le droit de présenter de nouvelles observations si elle doit faire l'objet d'un amendement formel.

41. Mme BURNETT (Nouvelle-Zélande) fait observer que le Samoa-Occidental, s'il n'est pas membre de l'ONU, est cependant membre d'une institution spécialisée; la formule proposée dans l'amendement des trois puissances ne l'exclut donc pas de la participation aux traités multilatéraux généraux.

42. M. DADZIE (Ghana) remercie la représentante de la Nouvelle-Zélande d'avoir précisé ce point. Mais on pourrait citer d'autres exemples de pays auxquels s'appliquerait la formule "tous les Etats", les îles Bahreïn par exemple.

43. M. HEDAYATI (Iran) déclare que les îles Bahreïn font partie intégrante de l'Iran.

44. Mlle GUTTERIDGE (Royaume-Uni) dit que la délégation du Royaume-Uni ne peut accepter cette allégation.

45. M. YASSEEN (Irak), M. EL-ERIAN (République arabe unie) et M. NACHABE (Syrie) réservent la position de leur délégation respective à l'égard de la déclaration du représentant de l'Iran sur le statut des îles Bahreïn et soulignent que ces îles font partie intégrante du monde arabe.

46. M. SCHWEBEL (Etats-Unis d'Amérique), répondant aux remarques faites par le représentant de l'Union soviétique, souligne que les Etats-Unis n'"exigent" pas, comme l'a dit ce dernier, un vote pour décider du choix entre la formule "tous les Etats" et la formule "tous les Etats Membres de l'ONU ou membres d'une institution spécialisée". Il n'est pas dans les habitudes de la délégation des Etats-Unis d'exiger. La délégation des Etats-Unis soumet simplement à la Commission ses observations sur ces deux formules. Le représentant de l'Union soviétique a interprété ces remarques comme un pronostic indûment pessimiste sur l'avenir des relations internationales. Or, le représentant des Etats-Unis a dit, en réalité, qu'il ne croyait pas que les faits du problème à l'étude changeraient au point que l'on puisse envisager de parvenir plus aisément à une solution dans un an. Il ne s'agit pas là d'une vue pessimiste, mais d'une vue tout à fait réaliste.

47. Le représentant des Etats-Unis rejette, d'autre part, l'allégation du représentant de l'Union soviétique, selon laquelle la délégation des Etats-Unis avait soulevé des questions qui relèvent de la guerre froide. Ce n'est pas la délégation des Etats-Unis qui a provoqué la discussion en cours au sujet des deux formules antagonistes; elle était d'avis, au contraire, de traiter le problème suivant la procédure traditionnelle. Mais puisque la question a été posée, il faut l'examiner sérieusement.

48. Le représentant de l'Union soviétique semble dire aussi que l'attitude de la délégation des Etats-Unis est en opposition avec l'opinion générale des membres de la Sixième Commission. Or, il a admis ensuite que, si l'amendement des cinq puissances

(A/C.6/L.533 et Corr.1 et 2) était mis aux voix, il serait rejeté par la majorité. N'y a-t-il pas là une certaine contradiction dans les affirmations du représentant de l'Union soviétique ?

49. Le représentant de l'Union soviétique a dit, en outre, que les adversaires de cet amendement n'ont pas confiance dans le jugement du Secrétaire général. La délégation des Etats-Unis est certaine que le Secrétaire général jouit, au contraire, de la confiance pleine et entière de toutes les délégations. Or, son représentant lui-même a déclaré que l'adoption par la Commission de l'amendement des cinq puissances mettrait le Secrétaire général dans un embarras extrême et qu'il faudrait alors que la Commission lui donne des directives sur les entités qui peuvent être considérées comme Etats. La question soulevée par le représentant de l'Union soviétique n'est donc pas pertinente.

50. Enfin, le représentant de l'Union soviétique a appelé de tous ses vœux le maintien de relations amicales entre tous les pays, et la délégation des Etats-Unis accepte volontiers cet appel. Mais, cela ne saurait signifier que les Etats-Unis doivent forcément adopter le point de vue de l'Union soviétique. Tous les Etats Membres doivent agir, au contraire, conformément à ce qui correspond le mieux à leur intérêt national et aux intérêts de la communauté internationale.

51. M. DE LUNA (Espagne) dit que sa délégation considère la suggestion du représentant de l'Iran comme raisonnable, et correcte du point de vue juridique. Il est exact que tout traité international général doit être considéré comme ouvert, sauf déclaration contraire des parties à ce traité. Mais cela ne veut nullement dire qu'on doive imposer à un Etat la reconnaissance d'un autre Etat par le truchement de l'adhésion à un traité. On confond bien souvent deux actes juridiques différents, l'un n'ayant qu'une valeur de déclaration, de simple constatation qu'un nouvel Etat vient de se créer, l'autre étant un acte de volonté allant jusqu'à reconnaître cet Etat. La délégation espagnole ne comprend pas comment il serait possible, contre la volonté des parties, d'ouvrir à tous les Etats des traités fermés; le consentement des parties à ces traités est indispensable. La résolution qu'adopterait la Commission n'aurait aucun effet, qu'elle se heurte à l'opposition d'Etats Membres de l'ONU ou à celle d'Etats parties aux traités en question. La proposition de l'Iran paraît donc tout à fait pertinente.

52. M. AMON (Côte-d'Ivoire) rappelle qu'il s'est référé, à la 798ème séance, à la décision contenue dans la partie I, section A, de la résolution 24 (I) de l'Assemblée générale, aux termes de laquelle le Secrétariat de l'ONU est investi de fonctions de dépositaire qui, en tant que telles, n'affectent pas l'application des instruments déposés et ne touchent pas, quant au fond, aux droits et obligations des parties. Se fondant sur cette résolution, le Secrétaire général s'est déclaré incompétent, dans le cas des traités "fermés", y compris ceux qui le sont devenus uniquement à la suite de la disparition du Conseil de la Société des Nations, pour accepter la ratification ou l'adhésion d'Etats qui ne sont pas compris dans les clauses de participation. Si elle s'en tenait strictement à ce point de vue, la délégation de la Côte-d'Ivoire appuierait sans réserve l'amendement des trois puissances. Mais elle partage aussi le souci profond qui a inspiré les auteurs de l'amende-

ment des cinq puissances, à savoir faire triompher la vocation universaliste de l'ONU. Pour certains, cela signifie que l'Organisation tend à grouper tous les Etats indépendants du monde. Pour d'autres, cette universalité réside dans le fait que les principes de la Charte sont des principes généraux du droit international qui doivent régir les relations entre tous les Etats, qu'ils soient ou non membres de l'ONU. Car l'ONU n'est pas une institution fermée; tous les Etats, petits ou grands, peuvent en fait et en droit en faire partie.

53. La délégation de la Côte-d'Ivoire pense donc que les deux amendements déposés se complètent, car chacun met l'accent sur un point intéressant, celui des trois puissances sur l'aspect technique du problème, celui des cinq puissances sur le principe de l'universalité. Le représentant de la Côte-d'Ivoire propose donc, à titre de compromis, de remplacer le paragraphe 4 du projet de résolution (A/C.6/L.532) par le texte suivant: "Prie en outre le Secrétaire général et tout autre organe des Nations Unies (par exemple, le Conseil économique et social) d'inviter respectivement les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée et les Etats non membres qui, faute de quoi...". Il s'agit là d'une simple suggestion et, si sa proposition n'est pas retenue par la Commission, la délégation de la Côte-d'Ivoire appuiera le projet de résolution (A/C.6/L.532) complété par l'amendement des cinq puissances.

54. Sir Kenneth BAILEY (Australie) dit que la rigueur juridique de la proposition du représentant de l'Iran est évidente, mais que la procédure consistant à requérir le consentement de tous les Etats parties à un traité est, stricto sensu, celle du protocole d'amendement. Or, le projet de résolution (A/C.6/L.532) offre une solution toute différente, qui est conforme à la suggestion de la Commission du droit international. Cette procédure découle du fait que les 21 traités en question n'ont pas été conçus comme fermés et ne le sont devenus que parce que l'organe compétent pour recueillir les adhésions a disparu. Par sa résolution 24 (I), l'Assemblée générale avait accepté, en principe, que l'ONU assumât le rôle confié au Conseil de la Société des Nations. Mais cette résolution ne spécifiait pas quel organe des Nations Unies devait reprendre ces fonctions. Le projet de résolution (A/C.6/L.532) la complète en désignant l'Assemblée générale qui, par un vote, déciderait quels Etats pourraient être invités à participer aux traités en question. A première vue, il paraît donc préférable d'écarter la proposition iranienne, car la décision doit dépendre de la majorité à l'Assemblée générale et non pas des parties aux traités.

55. Il est une autre formule qui permettrait de charger le Secrétaire général d'inviter de nouveaux Etats à participer aux traités, sans l'obliger à prendre de décision lui-même, car il agirait suivant les instructions de l'Assemblée générale. Certaines délégations paraissent favorables à cette formule qui a déjà été adoptée à la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques réunie à Vienne du 2 mars au 14 avril 1961. Elle permettrait aussi de répondre aux objections du représentant de la Bulgarie, qui a fait remarquer que, sous sa forme actuelle, l'amendement des trois puissances (A/C.6/L.534) est plus restrictif que les clauses de participation des 21 traités en question.

Une formule analogue à celle de Vienne qui a été mentionnée, quant au fond, par le représentant du Ghana et que le représentant de l'Australie a entendu suggérer par d'autres délégations lui conviendrait. Le représentant de l'Australie indique que cette formule comprendrait une addition à l'amendement des trois puissances (A/C.6/L.534), qui modifierait le paragraphe 4 de la façon suivante: "Prie en outre le Secrétaire général d'inviter tous les Etats Membres de l'ONU ou d'une institution spécialisée, ou parties au Statut de la Cour internationale de Justice, ou invités à cette fin par l'Assemblée générale, qui ...".

56. M. HEDAYATI (Iran) remercie les représentants du Ghana, de l'Espagne et de la Côte-d'Ivoire de l'intérêt qu'ils ont manifesté pour sa suggestion. Il a l'intention de consulter les autres délégations en vue de formuler une proposition en bonne et due forme.

57. M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) continue de s'étonner que certaines délégations insistent pour prendre une décision définitive sur ce qui n'est pas un des problèmes les plus importants du droit international. Depuis 18 ans, aucune difficulté juridique n'a jamais été soulevée concernant les traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations. Cependant, le représentant de l'URSS constate un changement dans l'attitude des membres de la Commission. Même les partisans d'une solution immédiate reconnaissent qu'il faut étudier soigneusement la question et prendre une décision de principe. Cette décision est peut-être d'ailleurs inutile, car il n'est pas certain que la question de la participation à aucun de ces traités se pose jamais.

58. La nouvelle proposition de l'Australie ne se distingue pas des autres manœuvres dirigées contre l'universalité des traités multilatéraux généraux.

Adopter cette proposition reviendrait à nier le droit qu'ont tous les Etats d'adhérer aux traités en question. Certains Etats se verraient, en effet, opposer un refus pour des raisons politiques qui n'ont rien à voir avec les principes de la Charte. Les formules de rechange proposées jusqu'ici diffèrent seulement en apparence de l'amendement des trois puissances (A/C.6/L.534). Le représentant de l'URSS n'est pas d'avis d'aborder un problème qui suscite des discussions si passionnées avant de connaître la décision du Secrétaire général. Il serait préférable de garder cette question à l'ordre du jour de la Sixième Commission et de conserver du projet de résolution (A/C.6/L.532) le préambule et le paragraphe 5 du dispositif en modifiant le paragraphe 1 du dispositif et en indiquant, au paragraphe 3 du dispositif, qu'il est nécessaire de poursuivre l'étude du problème. La délégation soviétique ne demande pas qu'une solution soit adoptée à la présente session, car elle estime que la portée du problème est négligeable et que les questions politiques qu'il soulève risquent d'entraver sérieusement les travaux de la Commission.

59. M. STAVROPOULOS (Conseiller juridique) précise, pour dissiper les doutes exprimés par certaines délégations, que, dans l'intervention qu'il a faite à la 796ème séance, il a exprimé non pas son opinion personnelle mais bien celle du Secrétaire général sur la question d'ouvrir les traités multilatéraux généraux à "tous les Etats". Le Secrétaire général, qui a eu l'occasion d'étudier à fond ce problème, a été amené à conclure qu'il n'est pas compétent pour décider quelle entité est ou non un Etat. Si la Sixième Commission se prononce en faveur de la formule "tous les Etats", elle devra indiquer au Secrétaire général quels sont ces Etats.

La séance est levée à 17 h 50.