

# LES CONVENTIONS MULTILATÉRALES CONCLUES SOUS LES AUSPICES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

par JACQUES DEHAUSSY

*Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Dijon*

Sous l'égide des multiples organisations internationales, à vocation œcuménique ou régionale, dont la création, en quatre décennies, a profondément modifié les structures de la société internationale, le Droit international écrit a connu un développement considérable. Et l'on pourrait s'attendre à ce que semblable évolution se soit traduite par l'apparition de sources nouvelles du Droit des gens, prenant place à côté des sources traditionnelles d'essence interétatique.

Pourtant, au premier abord, il semble que le « droit des sources » n'ait été affecté que dans une faible mesure par les transformations du « droit constitutionnel » de l'ordre juridique international.

Sans doute, les résolutions par lesquelles certains organes internationaux édictent des règlements ayant un caractère directement exécutoire à l'égard des ressortissants, gouvernants et gouvernés, des États membres de l'organisation, commencent-elles à prendre quelque importance, en tant que sources autonomes du droit des gens<sup>1</sup>. Mais force est bien de convenir qu'en l'état actuel de la société internationale, cette compétence législative ou réglementaire superétatique demeure chose exceptionnelle, limitée qu'elle est, en son exercice, à quelques matières techniques et, en son application spatiale (dès qu'elle tend à s'élargir sur le plan matériel), aux ressortissants de groupes limités d'États liés par des intérêts communs.

Pour l'heure, l'énumération officielle des sources du Droit des gens, ne s'en trouve pas modifiée : aux termes de l'article 38 du Statut de la C.I.J.<sup>2</sup>, elles seraient pratiquement les mêmes aujourd'hui qu'au XVIII<sup>e</sup>

1. Voir, en ce sens : REUTER, in « Études en l'honneur d'Achille Mestre » p. 447 et s., et *Droit international public* (collection Thémis, 1959), p. 90 et s. ; notre étude sur *Les sources du Droit international*, Jurisclasseur de Droit international, Fasc. 10 et 14.

2. Ces termes sont repris, sous réserve de quelques variantes infimes, par de nombreux instruments diplomatiques (cf. ROUSSEAU, *Principes du Droit international public*, n° 58).

siècle, les traités (ou conventions internationales) constituant la source par excellence de ce Droit. De cet apparent statisme, l'explication est fort simple : en règle générale, c'est en empruntant les formes — rassurantes en soi pour la souveraineté des États — du traité, que les organes internationaux participent à l'exercice de ce qu'on est aujourd'hui convenu d'appeler la « fonction législative internationale ». Conventions multilatérales rédigées par les organes pléniers des Institutions spécialisées reliées à l'O.N.U., voire par l'Assemblée générale des Nations Unies ; conventions rédigées par des conférences diplomatiques convoquées par ces organisations et siégeant « sous leurs auspices » ; conventions panaméricaines ; conventions européennes adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la recommandation de l'Assemblée consultative : l'étonnante prolifération de ces textes atteste qu'il s'agit là d'une des activités les plus importantes des organisations internationales contemporaines.

En toutes ces hypothèses, les textes normatifs élaborés par les organes internationaux sont non point imposés aux États membres, mais simplement « offerts à leur acceptation conventionnelle », ainsi qu'à celle — assez fréquemment — des États non-membres. Dans ce processus d'édiction des normes internationales, demeurent ainsi fondamentaux le volontarisme et, sauf exceptions, le consensualisme caractéristiques du traité classique<sup>3</sup>.

Mais cette réciproque acceptation des normes conventionnelles par les États, qui du point de vue formel constitue le trait commun aux traités classiques et aux conventions multilatérales actuelles, a-t-elle dans l'un et l'autre cas la même signification juridique ? Sous l'identité soigneusement maintenue des vocables (traité, convention, signature, ratification, adhésion, etc ...), sous la similitude aussi poussée que possible des formes, des réalités sinon totalement différentes, du moins profondément diversifiées ne se dissimulent-elles pas ? Pour que se posent ces questions, il suffit d'évoquer les difficultés rencontrées par SIR GERALD FITZMAURICE<sup>4</sup> et par la Commission du Droit international des Nations Unies pour établir une codification du droit des traités :

3. En effet dans le cas des conventions multilatérales ici étudiées comme dans celui des traités classiques, non seulement les autorités et les sujets des États ne sont liés à l'observation des normes qu'en raison de l'acceptation expresse de ces normes par l'autorité étatique, mais encore ils ne sont liés — sauf en de rares exceptions que nous étudierons plus loin — que par voie de réciprocité dans leurs rapports avec les autorités et les sujets des États ayant accepté de se plier aux mêmes obligations.

4. Rapports présentés à la Commission du Droit International, A/CN, 4/101, 4/101, 107, 115 et 120. Cf. déjà les rapports des prédécesseurs de Sir Gerald Fitzmaurice, les professeurs Brierly et Sir Hersch Lauterpacht.

les disparités éclatent à chaque instant entre deux catégories au moins de traités.

Ces deux catégories, nous croyons être fondés à les caractériser comme suit, à partir de critères essentiellement matériels :

a/ Il est, aujourd'hui comme hier, des traités qui traduisent l'existence de rapports particuliers entre les États parties: rapports qui tantôt procèdent d'une communauté spéciale d'intérêts — en opposition plus ou moins marquée avec les intérêts de puissances tierces — tantôt, au contraire, sont des rapports d'opposition, voire d'hostilité<sup>5</sup>.

Les caractères essentiels de semblables traités sont les suivants : — d'une part, ils ont un caractère politique accusé ( qu'il s'agisse de politique au sens étroit ou de politique économique ) ;

— d'autre part, le concours des volontés des États parties — ou plus exactement de leurs gouvernants dotés du « treaty-making power » — est l'élément créateur des normes posées, conformément à l'analyse classique de la formation des traités. Et le traité, acte créateur de ces normes, est incontestablement, au moins sous son aspect actif, un acte bilatéral ou plurilatéral<sup>6</sup>.

---

5. L'objet de ces traités est de régir ces rapports particuliers, soit en établissant entre les États parties (ou leurs ressortissants) des liens juridiques plus étroits (traités de commerce, d'établissement, d'alliance, etc.), soit en réglant une ou des contestations jusque là pendantes entre eux (traités de paix, traités modifiant des frontières, compromis d'arbitrage, etc.). Leur but est soit de créer ou de renforcer une alliance — quel qu'en soit le caractère : politique, militaire ou économique —, soit de mettre un terme à une inimitié ou à une menace d'inimitié.

6. Sans doute convient-il de distinguer l'« actus » (acte créateur d'un ensemble de normes) de l'« actum » (ensemble de normes créées par cet acte, une fois terminé le processus créateur).

En tant qu'actum, nous admettons avec le professeur SCELLE que tout traité constitue une « loi », dont l'application est imposée aux gouvernés des États parties par le collège de gouvernants internationaux composé par la réunion des autorités dotées, pour chaque État partie, du « treaty-making power ». Sous cet aspect, tout traité constitue donc un *acte unilatéral*, si l'on définit l'acte unilatéral, avec la doctrine la plus récente, comme étant l'acte juridique par lequel une seule « partie », un seul « camp » — souvent composé de plusieurs volontés — pose des normes génératrices de droits et d'obligations à l'égard d'autres sujets de droit que celui ou ceux qui composent ce « camp » ( Cf. les travaux : en droit public, de M. EISENMANN ; en droit privé, de M. MARTIN de la MOUTTE ).

Au contraire, sous leur aspect « actus », les traités de nature politique peuvent être considérés comme étant des *actes plurilatéraux* (l'acte plurilatéral étant l'acte par lequel plusieurs « parties » posent des normes génératrices de droits et d'obligations dans leurs rapports réciproques). En effet, en concluant ces traités, les gouvernants des États parties entendent créer par un commun accord des normes applicables dans leurs rapports réciproques, et dans les rapports réciproques des collectivités humaines qu'ils représentent juridiquement.

Ajoutons que ces traités sont conclus, en quelque sorte, «intuitu personæ». Ceci, qui est évident pour les traités réglant les prétentions opposées de deux ou plusieurs États, est vrai aussi pour les traités d'alliance (au sens large)<sup>7</sup>; pour ces traités, l'adhésion même est un acte conventionnel au sens strict du terme : n'est reçu au nombre des États parties que l'État auquel tous les États déjà parties veulent bien conférer cette qualité, par accord entre eux et avec lui<sup>8</sup>.

b/ A ces traités de caractère politique et consensuel, nous croyons que s'opposent — au point de constituer presque une source nouvelle et distincte du Droit international — les traités multilatéraux de caractère «législatif», qui ont pour objet de régler des rapports juridiques existants ou pouvant exister entre tous les États de la communauté internationale mondiale ou d'une communauté régionale, sans considération de leur individualité.

D'abord rédigés, en nombre limité — à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle — au sein de conférences diplomatiques réunies à l'initiative de quelques États constituant parfois un directoire de Puissances, ces traités sont aujourd'hui rédigés et conclus, en grand nombre, «sous les auspices» des organisations internationales. C'est d'eux que nous nous occuperons ici.

Dans le cadre restreint de cette étude, nous nous bornerons à présenter un essai d'analyse théorique de leur processus de conclusion, faute de pouvoir nous attacher à la description de leur régime juridique, à maints égards différent de celui des traités de nature politique et consensuelle<sup>9</sup>.

7. On ne conclut pas un traité de commerce, un accord de tarifs douaniers, une union douanière ou économique, une alliance politique ou militaire, avec n'importe quel État, mais seulement avec ceux avec qui l'on a des intérêts communs étroits.

8. Il va de soi que cette catégorie de traités ne se confond pas avec celle des traités bilatéraux : il est aujourd'hui fréquent qu'ils soient multilatéraux (exemples : traité de l'Atlantique-Nord, pacte de Bruxelles, conventions créant l'Union économique européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne, l'Euratom, etc. ...). Elle ne se confond pas, non plus, avec celle des «traités-contrats», selon l'acception classique de ce terme : il est fréquent que tout ou partie des normes posées règlent de manière identique la conduite réciproque des États parties (ou de leurs ressortissants), et donc que l'on soit en présence de ce que la doctrine classique appellerait un «traité-loi» (mêmes exemples que ci-dessus).

9. Sur ce régime, Cf. notre étude in *Jurisclasseur de Droit international*, fascicules 12 A, 12 B, 12 C et 12 D.

\* \* \*

La coupure est fort apparente, qui existe dans ce processus de conclusion entre la phase d'adoption du texte du traité d'une part, et d'autre part la phase au cours de laquelle chaque État donne son acceptation, le caractère unilatéral de cette acceptation étant aujourd'hui communément admis par la doctrine. Et il est évident que la résolution par laquelle un organe international (organe plénier d'une organisation, ou conférence réunie sous les auspices d'une organisation) adopte le texte du traité, a autant d'importance, pour le moins, que chacun des actes d'acceptation, par les États, des normes posées par cette résolution.

Ces constatations suffisent, selon nous, pour récuser l'application aux conventions qui nous occupent ici, de l'analyse traditionnelle, tenue cependant par de nombreux auteurs<sup>10</sup> pour valoir à l'égard de tous les traités, quels que soient leur procédure d'élaboration et leur contenu normatif. Selon la théorie classique, en effet, le traité international est toujours, par essence, un acte consensuel (bilatéral ou multilatéral) : le seul acte juridique qui intervienne, en sa confection, est constitué par la rencontre des volontés de deux ou plusieurs États (ces volontés étant d'ailleurs fréquemment déclarées à des moments fort éloignés les uns des autres). Le traité est ainsi un contrat, ou parfois un « acte-union » (*Ver-einbarung*). Aussi la phase d'élaboration du texte par un organe international, lorsqu'elle existe, est-elle considérée comme purement technique : le texte adopté par la résolution de cet organe n'est qu'un simple projet, une mesure préparatoire, sans aucune valeur juridique. N'est-ce point là sous-estimer l'importance de cette phase de manière peu réaliste ?

De plus, dans la mesure où les auteurs récents se sont rangés à l'opinion selon laquelle l'adhésion et même la ratification seraient des actes unilatéraux, ne tombent-ils pas dans une contradiction logique, en continuant de soutenir néanmoins que le traité est un acte consensuel et plurilatéral ? Car il est impossible de « construire » un acte plurilatéral grâce à une pluralité d'actes unilatéraux : les vains efforts tentés, en ce sens, par quelques auteurs privatistes l'attestent.

Pourquoi, dès lors, ne pas tenter de construire l'analyse du processus « semi-institutionnalisé » d'adoption des traités conclus sous les auspices

10. Cette thèse est non seulement celle des auteurs positivistes dualistes, mais encore celle de certains auteurs monistes, et en particulier du professeur KELSEN (Cf. Cours Académie de D. I. de La Haye, 1953, III, p. 132-135). En revanche, le professeur REUTER (*Droit international public*, p. 42 et s.), montre avec vigueur la nécessité d'opérer une profonde distinction entre les traités classiques et les conventions multilatérales promouvant une législation internationale.

des organisations internationales à partir de la notion contraire de celle d'acte plurilatéral : savoir, celle d'acte unilatéral<sup>11</sup> ? Ainsi se trouverait traduite en langage de technique juridique l'analogie, si souvent admise en doctrine, entre la « législation internationale » et la loi — acte unilatéral type —, en droit interne.

Partant de cette idée, nous nous proposons de donner une interprétation juridique des deux phases ci-dessus rappelées, selon laquelle :

1° — l'acte d'adoption du texte serait un acte juridique unilatéral ayant un caractère normatif général ;

2° — il serait suivi d'une série d'actes, également unilatéraux, par lesquels les autorités étatiques, en acceptant les normes internationales pour elles-mêmes et leurs sujets, rendraient cette législation exécutoire dans des communautés humaines partielles ;

3° — l'ensemble (acte posant les normes complété par l'acte les rendant exécutoires) constituerait un acte unilatéral « complexe », équivalent de ce qu'est l'acte législatif en droit interne.

## I. L'ADOPTION DU TEXTE DU TRAITÉ, ACTE UNILATÉRAL PRÉ-LÉGISLATIF

La procédure d'adoption du texte du traité est susceptible de variations nombreuses, mais qui nous paraissent être secondaires du point de vue strictement théorique : elle apparaît toujours, en effet, jusque dans ses détails, comme pré-législative.

Ce caractère est fort apparent lorsque le texte est établi par l'organe plénier d'une organisation internationale, sans qu'il y ait lieu de distinguer ici selon que cet organe agit dans le cadre de compétences expressément données à cette fin par le traité constitutif — cas des Institutions spécialisées reliées à l'O.N.U. et du Conseil de l'Europe<sup>12</sup> —, ou qu'il agit dans le cadre de son pouvoir général de recommandation — cas de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>13</sup>.

11. Cf. ci-dessus, note 6, les définitions que nous acceptons des notions d'acte unilatéral et d'acte plurilatéral.

12. La procédure utilisée au sein du Conseil de l'Europe, par application de l'art. 15 du Traité constitutif, est très « progressiste », en raison du rôle important joué par l'Assemblée consultative, dont on connaît la composition nettement fédéraliste, à côté de l'organe interétatique qu'est le Comité des ministres (Cf. « *Procédure de l'Assemblée consultative* », éd. par le Conseil de l'Europe, 1956, p. 47 *sqq.* ; GEORGES BENAR, fascicule relatif au Conseil de l'Europe, Jurisclasseur de Droit international).

13. Il avait été entendu, lors de la Conférence de San Francisco, que l'Assemblée générale n'aurait pas à rédiger le texte de conventions internationales ; cette restriction a été levée par la pratique, grâce à la généralité des termes employés par l'art. 10 de la Charte pour conférer à l'Assemblée le pouvoir de recommandation ( Cf. BE-

Mais il est également certain que les conférences internationales, lorsqu'elles ont pour objet de promouvoir une législation internationale et non point de fixer les termes d'un accord politique entre les États participants, prennent de plus en plus les allures de petits parlements interétatiques à durée éphémère et à compétence spécialisée<sup>14</sup>.

Ainsi établi, selon une procédure aujourd'hui constamment majoritaire, le texte du traité n'est-il qu'un simple projet, et juridiquement les États demeurent-ils — conformément à la théorie classique — les auteurs exclusifs du traité, l'acte d'adoption étant seul considéré comme créateur des normes édictées ? Semblable position paraît être insoutenable.

En son Avis consultatif du 28 mai 1951, sur les réserves à la Convention sur le génocide, la Cour internationale de Justice a adopté, sur ce point, des positions d'une particulière importance. Plusieurs passages de l'Avis soulignent que, selon la Cour, l'Assemblée générale des Nations Unies, en tant qu'organe distinct des États membres, est l'auteur de la convention tout autant que les parties au traité elles-mêmes. De là, le droit pour l'Assemblée, de solliciter l'interprétation de cette convention<sup>15</sup>. De là aussi la méthode suivie par la Cour pour fournir cette interprétation. Tout en ayant affirmé qu'il convenait de rechercher les réponses aux questions posées par l'Assemblée « dans les principes de droit relatifs à l'interprétation de l'intention *des parties* dans les conventions multilatérales »<sup>16</sup>, la Cour recherche constamment quelles étaient les intentions *de l'Assemblée et des parties* :

« Les origines et les caractères de la convention, les fins poursuivies par l'Assemblée générale et les parties contractantes ... fournissent des éléments d'interprétation de la volonté de l'Assemblée générale et des parties ...

» L'objet et le but de la convention sur le génocide impliquent chez l'Assemblée générale et chez les États qui l'ont adoptée l'in-

NAR-BENAYOUN, *Méthodes et techniques de la codification du Droit international public*, thèse, Dijon, 1954).

14. Leur procédure tend de plus en plus à s'écarter de la technique conventionnelle, pour se rapprocher des techniques propres aux organes législatifs internes : élection fréquente du bureau ; préparation des textes, soumis pour vote définitif à l'assemblée plénière, par des commissions spécialisées ou tout au moins par un comité de rédaction ; apparition, surtout, d'une adoption majoritaire des décisions de procédure et même des dispositions de fond. Si la procédure de vote sauvegarde strictement l'égalité juridique des États représentés, il semble suffisant, pour sauvegarder leur « souveraineté », que le texte adopté à l'issue de la conférences soit simplement « offert » à leur acceptation.

15. Publications de la Cour, série A, 1951, p. 19-20.

16. *Ibid.*, p. 20.

tention d'y voir participer le plus grand nombre possible d'États ...

» On peut toutefois se demander si l'Assemblée générale des Nations Unies, en approuvant la convention sur le génocide, ne s'est pas tacitement référée à la pratique selon laquelle ...»<sup>17</sup>.

En fait, l'on peut même dire que seule est recherchée l'intention de la majorité de l'Assemblée générale, puisque les États ne sont devenus parties qu'en pleine connaissance de l'interprétation de la convention qui se dégage, ou est censée se dégager, des débats en Assemblée et en Commission de l'Assemblée (le dernier passage cité ci-dessus est caractéristique, à cet égard).

En partant de ces positions réalistes de la C.I.J., peut-on tenter de soutenir — pour proposer une nouvelle analyse des procédures de conclusion des conventions adoptées sous les auspices et sur la recommandation d'une organisation internationale — que l'acte d'adoption des normes conventionnelles comporte une rencontre des volontés tout à la fois d'un organe international — qui a adopté le texte du traité — et des États parties — qui l'ont adopté à leur tour, en s'obligeant réciproquement à l'exécution de ses normes —? On serait, ce faisant, déjà très loin de l'analyse consensualiste classique : car dans le schéma de création des normes par contrat ou par acte-union, seules se rencontrent les volontés des parties à la convention, et la volonté d'un tiers (ici, l'organisation) n'a pas sa place. Certes, par son embarras même, semblable théorie aurait le mérite de souligner l'ambiguïté du stade, mi-confédéral, mi-fédéral, auquel est parvenue l'institutionnalisation de la société internationale. Il semble cependant bien difficile d'en pousser la construction jusque dans ses détails.

Aussi, pour notre part, irons-nous plus loin, en affirmant que :

1° — *L'organe international apparaît comme l'unique auteur du contenu normatif du texte.* En effet :

a/ Le contenu des normes auxquelles les autorités étatiques vont accepter de conformer leur conduite et celle de leurs sujets est définitivement fixé lors de l'adoption de la résolution : ce ne sont donc pas ces autorités qui en seront les auteurs véritables. Les seules modifications qu'elles pourront y apporter seront des réserves à la convention, dans les limites où ces réserves sont admises et peuvent prendre effet<sup>18</sup>.

b/ La Cour internationale de Justice, puis l'Assemblée générale des Nations Unies ont admis, dans le cas de la Convention sur le génocide, que l'Assemblée était habilitée à déterminer le sort qu'il convenait de

17. *Ibid.*, p. 23, 24 et 25.

18. Sur le problème des réserves aux conventions multilatérales, voir notre position in *Jurisclasseur de Droit international*, Fascicule 11, n. 86 à 97.



donner aux réserves, en utilisant, il est vrai, le biais de directives données au Secrétaire des Nations Unies, dépositaire de la convention, en tant qu'il est l'organe administratif des Nations Unies. Ainsi l'Assemblée interprétait unilatéralement la convention. (Il est à peine besoin d'insister sur les différences profondes que comporte un tel mode d'interprétation avec le mode classique d'interprétation des conventions internationales, puisque le cercle des parties contractantes peut comprendre des États non-membres de l'Assemblée, et surtout puisqu'il ne comprend pas tous les membres de l'Assemblée — laquelle statue majoritairement —). C'était là tirer pleinement la conséquence du fait que l'Assemblée était considérée comme étant l'auteur, et non pas seulement le co-auteur, du texte de cette convention.

2<sup>o</sup> — L'acte d'adoption des normes conventionnelles est *un acte juridique unilatéral*.

Les considérations qui précèdent suffisent, pensons-nous, à démontrer le caractère unilatéral de l'acte d'adoption du texte du traité. Mais nous disons qu'il s'agit d'un acte juridique, car :

a/ Il modifie par lui-même l'ordonnancement juridique international. Le texte adopté a déjà une certaine valeur obligatoire ; la situation des États membres de l'organisation, dans leurs rapports respectifs et, dans une certaine mesure, dans leurs rapports avec l'organisation s'est trouvée modifiée.

Sans doute, contrairement à ce qui se passe dans les hypothèses de réglementation internationale directement exécutoire, l'acceptation des autorités étatiques dotées du « treaty-making power » demeure-t-elle nécessaire pour que les normes internationalement fixées — et ceci *ne varietur*, à moins que des réserves soient formulées et acceptées — prennent effet dans le ressort des compétences de chaque État. Mais, comme nous le verrons, le caractère traditionnellement discrétionnaire de cette acceptation n'est pas sans subir quelques atteintes, soit en vertu de dispositions expresses de certains traités constitutifs d'organisations internationales, soit même en vertu des obligations très générales qui découlent de la qualité d'État membre.

b/ Le caractère d'acte juridique que présente, selon nous, l'acte d'adoption du traité par l'organe collectif, résulte par ailleurs du fait que les actes d'acceptation émanant des autorités étatiques sont — comme on va le montrer — des actes unilatéraux. Ces derniers supposent en effet l'existence d'un acte unilatéral antérieur, ayant posé le contenu normatif du traité.

## II. L'ACCEPTATION DU TRAITÉ, ACTE UNILATÉRAL CONFÉRANT FORCE EXÉCUTOIRE A LA LÉGISLATION INTERNATIONALE

A/ L'analyse juridique de la série d'actes unilatéraux par lesquels les États acceptent de se conformer et d'obliger leurs ressortissants à se conformer aux obligations conventionnelles, pose un problème difficile.

Il ne saurait assurément être question de parler ici de « contrat d'adhésion », sous le prétexte que le contenu normatif du traité est préfixé. Car non seulement un contrat, même d'adhésion, ne peut être formé par une pluralité d'actes unilatéraux, et demeure un acte pluri-latéral ; mais encore il faudrait admettre, en l'occurrence, pour ce faire, que tous les cocontractants adhèrent à un texte dont l'auteur ne serait pas lui-même partie au contrat ...

Va-t-on alors tenter de dire que cet acte unilatéral est un acte d'auto-limitation de l'État acceptant (subordonné, dans ses effets, à la condition qu'un ou plusieurs autres États aient consenti à la même limitation de souveraineté) ? Chaque État acceptant serait alors tenu comme l'auteur des normes auxquelles il assujettit la conduite de ses ressortissants, gouvernants et gouvernés, tout en calquant intégralement ces normes — sauf dans la mesure où il formulerait des réserves — sur le projet proposé par l'organe international<sup>19</sup>. Non seulement une telle conception réduirait abusivement le rôle joué par l'organe international et la portée du projet élaboré par celui-ci, mais encore et surtout elle nous ramènerait à une analyse aujourd'hui presque unanimement rejetée des traités, analyse au surplus impuissante à expliquer la valeur obligatoire, pour les États, des obligations acceptées par eux.

Mieux vaut admettre que l'acte unilatéral d'acceptation n'est pas créateur des normes auxquelles l'État assujettit la conduite de ses sujets, et qu'il ne fait que soumettre ces derniers à l'observation de normes déjà créées. Autrement dit, l'acte d'acceptation suppose bien, comme nous le prétendions ci-dessus, qu'antérieurement soit intervenu un acte de création de ces normes générales.

En cet acte unilatéral, la doctrine « objectiviste » voit un « acte-condition », c'est à dire un acte déclenchant à l'égard de l'État acceptant — ou plus exactement des sujets de droit ressortissants de cet État — l'application d'une norme générale (législative) préexistante<sup>20</sup>. Cette

19. N'est-ce pas une telle conception qui permettrait de justifier la prétention, présentée par l'U.R.S.S. lors des débats relatifs à l'affaire des réserves à la Convention sur le génocide, à une totale liberté, pour chaque État, de formuler des réserves, sans que personne ne puisse s'opposer à ce que ces réserves prennent effet dans les rapports réciproques des États parties avec l'État qui les a formulées ?

20. GEORGES SCELLE, *Précis de Droit des gens*, p. 380-381.

théorie nous paraît inexacte, car la notion d'acte-condition s'applique à un acte juridique déclenchant l'application d'une règle ou d'un ensemble de règles (statut juridique) à une situation individuelle ou pluri-individuelle. Ici, au contraire, il s'agit d'un acte décidant l'application générale des règles conventionnelles, leur application particulière étant suspendue à la survenance future d'actes ou de faits-conditions. En ses effets, l'acte d'acceptation participe donc nettement du caractère de généralité des normes posées : il s'intègre dans un processus normatif général, qui a débuté par l'adoption, au sein de l'organe collectif, du texte du traité.

C'est pourquoi nous définirons plutôt l'acte unilatéral des autorités étatiques comme celui par lequel elles donnent leur « sanction » aux normes législatives internationales. Nous empruntons à dessein cette terminologie au droit constitutionnel interne, entendant par là rapprocher l'acte d'acceptation, en sa signification juridique, de la sanction que le monarque donnait aux lois votées par le Parlement dans les régimes « constitutionnels » d'autrefois. En effet l'acte des autorités étatiques, comme l'acte des rois constitutionnels d'antan, comporte :

a/ une approbation du contenu matériel des « lois » adoptées par l'organe parlementaire ; de sorte que doit se réaliser un concours des volontés de cet organe et de celui qui donne sa « sanction », sur l'opportunité d'édicter les normes législatives ;

b/ un ordre, d'essence exécutive, donné aux sujets et aux autorités administratives et juridictionnelles d'avoir à appliquer et à faire appliquer (ou à sanctionner) les normes édictées : la « sanction » conférant ainsi à ces normes la *force exécutoire* <sup>21</sup>.

B/ Semblable acceptation demeure, en principe, comme celle des traités de nature consensuelle, discrétionnaire ; et ses effets juridiques, à savoir la mise à exécution effective des normes conventionnelles, demeurent conditionnés par sa réciprocité. Cependant, comme on va le voir, ces caractères mêmes peuvent se trouver altérés, la notion de législation internationale en étant d'autant plus accusée.

1<sup>o</sup> — Nous disons, tout d'abord, que l'acceptation n'est point toujours purement *discrétionnaire*.

21. Dans la mesure où, grâce à des acceptations successives prises pour leur propre ressort de compétences par les autorités étatiques, la mise en vigueur des normes législatives internationales est ainsi décidée de manière fractionnée dans le temps et dans l'espace, au sein de la collectivité qui finalement sera régie par elles, on pourrait ainsi rapprocher l'acte d'acceptation de l'« enregistrement des lois du roi » par les Parlements « souverains », dans l'ancien droit français, pour autant que ces Parlements se prétendaient investis à cet égard d'un certain pouvoir discrétionnaire.

Il nous semble qu'en vérité c'est par une série de degrés intermédiaires que l'on passe des traités les plus proches de la technique conventionnelle classique (traités signés par les États à l'issue d'une conférence diplomatique et ouverts à la ratification discrétionnaire de ces États, puis à l'adhésion des États non-signataires), aux règlements internationaux qui sont non seulement adoptés mais encore rendus directement exécutoires par l'organe collectif lui-même à l'égard des ressortissants de tous les États membres de l'organisation<sup>22</sup>. Prenant place, en quelque sorte, entre ces deux modes d'édition de normes internationales générales, nous trouvons en effet dans les réalités internationales contemporaines<sup>23</sup>, par ordre d'institutionnalisation croissante :

— la convention signée, pour authentification et fixation définitive du texte, par le président de l'organe qui a élaboré ce texte et par un fonctionnaire international (ce qui marque que ce texte est bien l'œuvre d'un organe collectif), puis ouverte à l'acceptation des États, sous quelque forme que ce soit ;

— la convention qui, à ces premiers caractères, joint celui de devoir être obligatoirement soumise, dans un délai déterminé, à l'examen des autorités étatiques compétentes pour la ratifier (U.N.E.S.C.O., Organisation de l'Alimentation et de l'Agriculture, Organisation mondiale de la Santé ; Conseil de l'Europe), ou pour en transformer le contenu en règles de droit interne (O.I.T.) — avec parfois obligation de faire à l'organisation un rapport motivé, si ces autorités n'acceptent pas de ratifier — : tout ceci impliquant un certain contrôle de l'organisation sur la décision des autorités étatiques, donc diminuant la marge de pouvoir discrétionnaire exercé par elles ;

— enfin, le règlement rendu exécutoire sur le territoire de chacun

22. Exemples : décisions de caractère réglementaire prises par les autorités superétatiques des institutions économiques européennes (C.E.C.A., Communauté économique, Euratom). On en rapprochera les règlements adoptés par les Commissions fluviales internationales — dont les compétences se trouvent substituées à celles des autorités des États riverains —, règlements exécutoires à l'égard des ressortissants non seulement des États parties au traité constitutif, mais de tous les États utilisataires.

23. D'un point de vue historique, nous invoquerons dans le même sens :

a/ le fait que c'est par atténuations successives, en partant d'un système de législation internationale véritable, directement exécutoire sur le territoire des États membres, qu'a été adopté, en 1919, le mode de conclusion et de mise en vigueur des conventions internationales du travail ;

b/ la tentative — encore qu'elle fût vaine — de l'Assemblée de la S.d.N. en vue de substituer à la ratification expresse des amendements apportés au statut de la C.P.J.I., une simple absence d'objection à une date déterminée (Protocole du 14 septembre 1929).

des États membres — souvent par voie de «réception» obligatoire dans les règlements nationaux — par décision de l'organe international, à moins d'opposition formelle et motivée présentée par les autorités étatiques (standards de l'Organisation internationale de l'Aviation civile, règlements adoptés par l'Assemblée de l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture) : l'acceptation (la «sanction») cédant ici la place à un droit de veto non discrétionnaire <sup>24</sup>.

Les différences sont parfois minces entre d'une part le règlement rendu exécutoire à l'égard des ressortissants de chaque État membre par une sorte de «promulgation», effectuée par les autorités étatiques dotées à cet égard d'une compétence liée en principe, mais comportant cependant un certain pouvoir de refus, et d'autre part le traité rendu applicable par une acceptation libre en principe, mais comportant cependant une certaine «dose» d'obligation pour les mêmes autorités.

Lors même qu'aucun texte spécifique ne met à la charge des autorités étatiques l'obligation sinon d'accepter le traité, du moins d'engager les procédures nécessaires à cette acceptation et de faire connaître, éventuellement, les raisons qui ont empêché cette acceptation, l'on peut, croyons-nous, soutenir que semblable obligation existe, dans une certaine mesure, pour les gouvernements des États membres d'une organisation, à l'égard des traités dont l'adoption est recommandée par l'organisation, comme étant nécessaire à la poursuite des fins que les États se sont assignées en concluant le traité constitutif de cette organisation. Cette obligation découle en effet de leur qualité même de membres.

2<sup>o</sup> — Quant au caractère de *réciprocité* de l'acceptation, qui demeure normalement nécessaire pour que les normes édictées reçoivent une application effective, il paraît s'expliquer aisément par le fait que, le plus souvent, les normes édictées ont pour objet de régir des rapports internationaux, c'est-à-dire des rapports entre sujets de droit ressortissants de collectivités étatiques différentes. Il est en effet de principe, pour que s'applique une législation, que les individus parties aux rapports régis par une législation soient également soumis à cette législation. Les sujets de droit ressortissants des États qui acceptent la convention, forment le groupe humain, la société juridique, au sein desquels certains rapports, en une matière donnée, sont régis par cette législation conventionnelle.

Néanmoins une différence importante doit être notée, à ce sujet, entre traités de nature politique et consensuelle d'une part, et traités «législatifs» d'autre part, en ce qui concerne leur mise en vigueur. Certes,

24. Cf. notre étude in *Jurisclasseur de Droit international*, fascicule 14, n. 21-24.

les règles expressément posées à ce sujet par les traités de l'un et l'autre types, lorsqu'ils sont multilatéraux, se rejoignent souvent, en pratique. Mais en l'absence de telles règles, le droit commun applicable est diamétralement opposé, nous semble-t-il. L'unanimité des consentements, requise en principe pour que les traités de nature politique entrent en vigueur, ne saurait l'être ici<sup>25</sup> : tout au contraire, il suffit, en principe, que deux États aient donné leur acceptation unilatérale aux normes édictées, pour que celles-ci prennent effet dans les rapports réciproques entre sujets de droit ressortissants de ces deux États<sup>26</sup>.

Mais bien plus : il advient que toute condition de réciprocité disparaît.

a/ Il peut en aller ainsi, chaque fois que les normes conventionnelles — destinées à régir des rapports internationaux définis comme ci-dessus — apportent une modification, ou comportent l'obligation, pour les États parties, d'apporter une modification à une législation interne (ou à une pratique jurisprudentielle interne) applicable à tous les étrangers entrant, sur le territoire étatique, en rapports juridiques, sur une matière déterminée, avec les ressortissants de l'État acceptant<sup>27</sup>. Exemples : convention de Genève du 19 mars 1931 sur les conflits de lois en matière de chèques, stipulant que la loi applicable serait toujours celle du pays où le chèque est payable<sup>28</sup> ; convention sur le droit international privé de la vente, adoptée par la VII<sup>e</sup> session de la Conférence de droit international privé de La Haye en 1951, stipulant que ses dispositions auraient effet à l'égard de tous les sujets de droit auxquels la législation de chaque État acceptant serait applicable, y compris ceux qui seraient ressortissants d'États non-acceptants.

b/ Mais surtout, cette condition de réciprocité disparaît naturelle-

25. Ceci est évident dans le cas, de plus en plus normal, où la convention est simplement ouverte à la signature différée ou à l'adhésion : il n'y a pas alors de signataires originaires, dont les consentements unanimes puissent être requis pour que le traité entre en vigueur, et le nombre des participants est indéterminé.

26. Cf. notre étude précitée, fascicule 11, n. 99.

27. Les États parties à de telles conventions se réservent cependant parfois, expressément ou même implicitement, la possibilité d'appliquer aux étrangers autres que les ressortissants des autres États parties une législation moins avantageuse que celle adoptée conventionnellement : la condition de réciprocité de l'acceptation devient ainsi non plus la règle, mais l'exception.

28. V. jugement du Tribunal correctionnel de la Seine, 18 juin 1956, Wallin c. G. (Rev. crit. de D. int. privé, 1957, p. 293, note H. B.) : « en adhérant à cette convention, la France s'est engagée à appliquer les dispositions susvisées à tous conflits de lois susceptibles de se produire en matière de chèques, même ceux pouvant survenir entre la législation française et celle d'un pays non adhérent ... ».

ment pour les conventions par lesquelles les États s'engagent à promulguer, dans leur ressort de compétences propres, des normes adoptées par un organe collectif et destinées à s'appliquer à des rapports de droit interne, c'est-à-dire à des rapports entre personnes privées sans considération de leur nationalité. Tel est le cas des conventions du travail et des conventions adoptées par la Conférence générale de l'Organisation mondiale de la Santé. L'on a alors une véritable législation fédérale, dont l'application sur le territoire de chaque État membre est subordonnée à l'acceptation des autorités de cet État.

\* \* \*

Sans doute peut on penser que la théorie que nous venons de présenter (abstraction faite de l'inévitable contradiction interne que présente l'expression de « législation conventionnelle ») prête à des critiques diamétralement opposées à celles qu'encourait la théorie classique : celle-ci paraissait faire trop peu de cas de l'évolution de la société internationale, en ne tenant pas un compte suffisant de la résolution d'adoption du texte de la convention par un organe international ; celle-là, en accordant une valeur juridique propre à cette même résolution, peut paraître en avance sur l'état actuel de l'évolution. Et il peut paraître excessif de rapprocher davantage, en leur essence, les conventions de caractère législatif des règlements internationaux, que des traités « classiques », dont elles cherchent à conserver les formes procédurales.

Pourtant, notre théorie nous semble demeurer conforme aux réalités actuelles, dans la mesure où elle marque la complexité du système juridique international existant : système où se combinent l'internationalisme naissant et l'interétatisme traditionnel, les tendances vers une intégration de type fédéral, en certains domaines déterminés, et le désir des États — s'expliquant par l'insuffisance du degré d'homogénéité de leurs institutions et de leurs conceptions politiques, économiques et sociales — de sauvegarder autant que possible leur « égalité souveraine ».

L'adoption de traités « législatifs » ouverts à l'acceptation des États révèle qu'une certaine homogénéité existe déjà, dans les matières qui font l'objet des règles établies, entre les États acceptants ou même considérés comme étant susceptibles d'accepter : homogénéité insuffisante, cependant, à la fois quant aux domaines dans lesquelles elle est réalisée et quant à son intensité, pour qu'il soit possible d'instituer des organismes d'allure fédérale pouvant édicter des règlements exécutoires sans l'accord exprès de ces États.

Mais en retour, la multiplication de ces traités nous paraît avoir pour effet — à la condition qu'ils soient acceptés par un grand nombre

d'États <sup>29</sup> — de renforcer peu à peu cette homogénéité. Grâce à cette prolifération de conventions multilatérales, en effet, l'ensemble des sujets de droit ressortissants des États acceptants se trouve presque insensiblement enserré en un réseau de plus en plus étroit de normes identiques, contribuant à renforcer la similitude de leur condition juridique et à faire naître un certain esprit de solidarité. C'est en quoi l'activité aujourd'hui souvent qualifiée de « promotionnelle » des organisations — si modeste que soit souvent l'objet de chacune des conventions adoptées — nous semble avoir, dans le monde international contemporain, une importance politique qu'il convient de ne pas tenir pour négligeable.

---

29. C'est là ce qui nous paraît justifier le système, assez latitudinaire, adopté en matière de réserves pour les conventions panaméricaines et (avec des différences de détail) pour les conventions adoptées sous les auspices des Nations Unies : l'essentiel est que beaucoup d'États acceptent, fût-ce d'une manière incomplète, pourvu que leurs réserves n'altèrent pas « l'objet et le but » poursuivis par les conventions, pour reprendre la formule utilisée par la Cour internationale de Justice.