



The electronic version (PDF) of this article was scanned by the International Telecommunication Union (ITU) Library & Archives Service.

Journal Title: Journal des télécommunications

Journal Issue: Vol. 1, no. 1(1934)

Article Title: Les règlements intérieurs des Conférences télégraphiques et radiotélégraphiques internationales

Page number(s): pp. 35-42

Les règlements intérieurs des Conférences télégraphiques et radiotélégraphiques internationales.

« It's a long way ... ». Oui, vraiment, il a fallu parcourir un long chemin depuis les débuts embryonnaires d'un *règlement intérieur* établi pour la Conférence télégraphique internationale de Paris (1865) et comprenant seulement une demi-phrase, jusqu'à l'élaboration du *règlement intérieur* commun aux deux Conférences télégraphique et radiotélégraphique internationales de Madrid (1932), qui groupe 30 articles dont l'un, l'article 14, est resté inachevé, bien que cette double Conférence ait duré cent jours!

Le *règlement intérieur* de la première Conférence de Paris ¹⁾ (1865) — ou, du moins, ce qu'on peut considérer comme tel — est réduit à une seule prescription, qui tient en peu de mots:

« ... elle (la Conférence) a établi que, dans les votes à émettre, chaque Etat ne compterait que pour une seule voix ».

A Madrid, les choses allèrent autrement. En effet, les délibérations relatives au *règlement intérieur*, qui auraient dû, normalement, être terminées avant le début des Conférences elles-mêmes, se sont poursuivies effectivement presque jusqu'à la fin des Conférences et, de ce fait, ont fortement contrarié la marche des travaux, retardé certaines décisions importantes et sensiblement allongé la durée des débats.

Dès lors, il n'est peut-être pas tout à fait dépourvu d'intérêt de suivre le développement historique de l'élaboration des règlements intérieurs des Conférences télégraphiques et radiotélégraphiques internationales et de considérer ce qui a été introduit dans ces textes et ce qu'on a omis d'y régler. Cette enquête doit aussi porter sur les rapports juridiques qui existent entre le *règlement intérieur*, d'une part, et la Convention et les Règlements y annexés en vigueur au moment où la Conférence télégraphique ou radiotélégraphique internationale a lieu, d'autre part.

C'est à la Conférence de Rome (1871/72) ²⁾ que, pour la première fois, les règles à observer au cours des délibérations furent groupées, après discussion, et formèrent ce qu'on appela d'abord le *règlement de la Conférence*. Ce document, préparé par la prési-

¹⁾ Doc. Paris (1865), p. 79.

²⁾ Doc. Rome (1871/72), pp. 85, 236.

dence, comprenait vingt articles; il fut adopté presque sans modification. On y trouve essentiellement les dispositions relatives à l'admission des délégués des pays contractants, au principe d'égalité entre les Etats représentés, à la dévolution de la présidence au gouvernement invitant, aux compétences de la présidence, au droit de représentation de plusieurs Etats par la même délégation, à la situation des représentants des compagnies télégraphiques et du secrétariat, à la langue officielle pour les discussions et les actes des Conférences. Y figurent aussi des règles assez générales sur les séances plénières, les délibérations, les votations et les commissions, et, enfin, les conditions dans lesquelles les actes doivent être signés par les délégués et approuvés par les gouvernements.

Les Conférences télégraphiques de St-Petersbourg (1875), de Londres (1879), de Berlin (1885), de Paris (1890), de Budapest (1896), de Londres (1903), de Lisbonne (1908) et de Paris (1925) s'en sont tenues aux dispositions essentielles du *règlement intérieur* de la Conférence de Rome (1871/72).

Les règlements intérieurs des Conférences télégraphiques qui se sont succédé depuis celle de Berlin (1885) jusqu'à celle de Paris (1925) reproduisent, mot pour mot, le *règlement intérieur* de la Conférence de Londres (1879), qui a précédé celle de Berlin, et ces règlements ont été adoptés sans discussion. Il faut arriver à la Conférence télégraphique internationale de Bruxelles (1928) pour constater que des difficultés se sont fait jour lors de la discussion du projet de *règlement intérieur*.

Lors de la première Conférence radiotélégraphique internationale de Berlin (1906), on reproduisit, sans le modifier sensiblement, le *règlement intérieur* de la dernière Conférence télégraphique internationale, celle de Londres (1903). Pas plus à Berlin (1906) qu'à Londres (1912) ou à Washington (1927), les délégués ne s'attardèrent à de longs débats ni ne bouleversèrent les projets présentés par les administrations invitantes.

Et c'est à Madrid (1932) seulement que l'établissement du *règlement intérieur*, commun aux deux Conférences, donna lieu à des débats longs et mouvementés.

Nous avons l'intention d'esquisser la genèse et le développement de quelques-uns des principaux problèmes soulevés par la rédaction du *règlement intérieur*, depuis les premières Conférences jusqu'à nos jours.

Drôit de vote.

Comme nous l'avons déjà dit, la Conférence de Paris (1865) décida, dans sa première séance,

«... que, dans les votes à émettre, chaque Etat ne compterait que pour une seule voix »¹⁾.

L'art. 11 du projet de *règlement intérieur* présenté à la Conférence de Rome (1871/72) devait régler la question du droit de vote²⁾; en fait, cet article fut supprimé parce qu'un accord unanime ne put intervenir sur le point de savoir si la Conférence était autorisée à régler la question du droit de vote dans le *règlement intérieur*, ou s'il n'était pas plus raison-

¹⁾ Doc. Paris (1865), p. 79.

²⁾ Doc. Rome (1871/72), p. 87, art. 11 «... Au moment de la votation, chacun des Etats contractants a droit à une voix et à une seule, soit que plusieurs délégués représentent un même Etat, soit que plusieurs Etats aient une représentation unique ».

nable de laisser ce soin aux différents gouvernements, puisqu'il s'agissait d'une question d'ordre politique. A cette occasion, on souleva la question du droit de vote plural pour les Etats qui ont plusieurs administrations télégraphiques absolument indépendantes les unes des autres³⁾.

Le projet de *règlement intérieur* pour la Conférence de St-Petersbourg (1875)²⁾ renfermait, à l'al. 2 de l'art. 11, le principe déjà observé par les Conférences précédentes, à savoir que chaque Etat n'a droit qu'à une seule voix. Cependant l'al. 3 stipulait:

« Toutefois, lorsque des administrations différentes d'un même gouvernement sont représentées chacune par une délégation spéciale, il est attribué à chacune d'elles une voix distincte, sous réserve que la demande en ait été faite préalablement par voie diplomatique au gouvernement du pays où doit se réunir la Conférence. »

Le texte définitivement adopté (al. 2 de l'art. 11) eut la teneur suivante:

« Dans la votation, tout Etat représenté au moins par un délégué spécial a droit à une voix et à une seule. »

L'al. 3 fut adopté à l'unanimité moins une voix³⁾, et c'est ainsi qu'en principe le droit de vote plural en faveur des Etats ayant plusieurs administrations télégraphiques absolument indépendantes fut introduit dans le *règlement intérieur*. Ce règlement, dans lequel on venait d'insérer les dispositions relatives au droit de vote, fut adopté dans la séance d'ouverture, et on trouva tout naturel d'appliquer ces dispositions pour discuter aussi bien la Convention que le Règlement de service international.

Ainsi donc, il est établi que les dispositions de la Convention et celles du Règlement de service de St-Petersbourg (1875) ont été adoptées sur la base de prescriptions identiques concernant le droit de vote. Cette constatation a une certaine importance pour l'interprétation juridique des dispositions sur le droit de vote, impérativement applicables jusqu'au 31 décembre 1933.

Avant d'aller plus loin, nous tenons à bien marquer que nous ne prenons aucunement position dans la question du droit de vote simple ou plural des Etats, question relevant de la politique. Nous nous attachons seulement à l'aspect juridique de l'interprétation des dispositions existantes et à la question non moins juridique de savoir si, durant le temps où la Convention qui fixe le droit de vote est en vigueur, ce droit peut être modifié, par voie de *règlement intérieur*, à l'encontre des dispositions de cette Convention.

L'art. 11 du *règlement intérieur* de St-Petersbourg, sans que le contenu en fût changé, mais avec une autre rédaction, a été inséré, comme al. 2 de l'art. 16, dans la Convention de St-Petersbourg. Voici le texte de cet alinéa:

« Dans les délibérations, chaque administration a droit à une voix, sous réserve, s'il s'agit d'administrations différentes d'un même gouvernement, que la demande en ait été faite par voie diplomatique au gouvernement du pays où doit se réunir la Conférence, avant la date fixée pour son ouverture, et que chacune d'entre elles ait une représentation spéciale et distincte. »

La question du droit de vote, réglée dans l'art. 16 de la Convention, se rapporte aux Conférences administratives chargées par l'art. 15 de procéder à la revision du Tarif et du Règlement prévus par les

¹⁾ Doc. Rome (1871/72), pp. 223—225.

²⁾ Doc. St-Petersbourg (1875), p. 115.

³⁾ Doc. St-Petersbourg (1875), pp. 280, 293.

art. 10 et 13. Par ailleurs, l'art. 15 de la Convention stipule que ce Tarif et ce Règlement ont la même valeur que la Convention et qu'ils entrent en vigueur en même temps que cet acte. Il n'était aucunement question de prévoir des Conférences *diplomatiques*, pour la bonne raison qu'on avait la prétention d'avoir établi une Convention valable *in eternum*. Supposons un instant que la Conférence de St-Petersbourg ait accepté d'envisager une future révision de la Convention de St-Petersbourg (1875), comme cela avait été le cas dans l'art. 56 de la Convention de Paris (1865), dans l'art. 62 de la Convention de Vienne (1868), dans l'art. 61 de la Convention de Rome (1871/72); peut-on raisonnablement prétendre que des systèmes différents de votation auraient été fixés suivant qu'il se serait agi de réviser la Convention ou le Règlement de service? Evidemment non. Ni dans les Conférences télégraphiques antérieures de 1865, 1871, ni dans les Conférences radiotélégraphiques de 1906, 1912, 1927, on n'a jamais envisagé un procédé de votation pour la Convention et un autre, différent, pour le Règlement de service.

Au reste, même si l'on consentait à admettre que, depuis 1875, le droit de vote pour modifier la *Convention* n'était pas réglé et qu'une extension par interprétation n'était pas autorisée ou pas possible, on est bien forcé d'admettre, et cela sans aucun doute, que le droit de vote pour la révision du *Règlement* de service télégraphique était réglé par l'al. 2 de l'art. 16 de la Convention de St-Petersbourg, qui n'a été abrogé que le 31 décembre 1933; et encore... pour les pays qui ratifieront la Convention de Madrid.

En ce qui concerne les Conférences radiotélégraphiques, le droit de vote fut d'abord réglé dans l'article premier du *règlement intérieur* de la première Conférence radiotélégraphique internationale de Berlin (1906). Chaque pays avait droit à une voix ¹⁾. Cette disposition a été reprise dans la *Convention* sortie de cette Conférence ²⁾, mais avec cette adjonction que, en cas d'adhésion,

«... pour des colonies, possessions ou protectorats, le nombre des voix dont dispose un gouvernement, y compris ses colonies, possessions ou protectorats, ne peut dépasser six ».

L'art. 12 de la Convention de Londres (1912) ³⁾ n'a en rien modifié ce principe, mais on fit figurer dans ledit article la liste des pays qui

« sont considérés comme formant un seul pays pour l'application du présent article ».

Constatant l'impossibilité d'aboutir à un accord, la Conférence de Washington (1927) tourna la difficulté en renonçant à insérer dans la Convention de Washington l'art. 12 de la Convention de Londres (1912) et chargea la diplomatie de trouver une solution pour la Conférence de Madrid. Toutefois, il ne peut être contesté que, par suite de cette procédure, l'art. 12 de la Convention de Londres (1912) ne fut pas du tout abrogé, puisque ce n'est qu'à Madrid (1932) qu'on a songé (art. 8 de la Convention) à fixer à fin 1933 la date d'abrogation de la Convention de Londres (1912). Et c'est ainsi que l'art. 12 de la Convention de Londres (1912), non réformé par la Convention de Washington, ne pouvait juridiquement être considéré comme lettre morte, même à Madrid.

¹⁾ Doc. Berlin (1906), p. 46.

²⁾ eodem, p. 347.

³⁾ Doc. Londres (1912), p. 555.

A Madrid, le droit de vote, tant pour la Conférence télégraphique internationale que pour la Conférence radiotélégraphique internationale, fut réglé dans le *règlement intérieur* (art. 21) en méconnaissance des dispositions encore en vigueur des *Conventions* de St-Petersbourg (1875) et de Londres (1912). Voici le début de cet art. 21:

« Exclusivement, pour les assemblées plénières des Conférences de Madrid et sans que cette disposition puisse constituer un précédent, les pays ou ensembles de pays mentionnés ci-après et participant à ces Conférences ont droit à une voix délibérative... » ¹⁾.

Nous reviendrons plus loin sur le caractère juridique de ces dispositions.

En passant, signalons qu'une certaine contradiction avec cette mise en garde contre la formation d'un précédent — passage en italique dans l'alinéa ci-dessus —, nous paraît résider dans le fait que l'art. 21 en question a été repris intégralement dans le « Règlement intérieur pour servir de base à l'élaboration des décisions des conférences qui succéderont à celles de Madrid » ²⁾.

En effet, lorsque les règlements intérieurs disposent nettement que, seuls, les délégués des **Etats contractants** ont droit de vote, on vise les Etats qui ont *signé et ratifié* les *Conventions* antérieures ou qui y ont *adhéré*. Ainsi, le Japon, représenté pour la première fois à la Conférence de Rome (1871/72), sans être encore pays contractant, fut considéré comme observateur n'ayant pas droit de vote ³⁾. Cette acception du terme « contractant » fut également observée dans les Conférences qui suivirent, celle de Madrid y comprise. Il suffit de relever qu'aucune distinction ne fut faite entre le pays en question qui avait ratifié la dernière Convention ou y avait adhéré et le pays qui avait seulement ratifié une Convention antérieure ou y avait adhéré.

Délégation de pouvoirs.

Cette expression vise uniquement le fait de certains délégués qui se font remplacer par des délégués d'un autre Etat, et non pas l'acte très simple du chef d'une délégation qui remet ses pouvoirs à un autre membre de la même délégation.

L'art. 3 du *règlement intérieur* de la Conférence de Rome (1871/72) disposait:

« Deux ou plusieurs Etats peuvent être représentés par le même ou les mêmes délégués. » ⁴⁾

Le *règlement intérieur* de St-Petersbourg renferme, dans son art. 3, la même disposition ⁵⁾ dont, toutefois, la portée a été considérablement restreinte dans l'art. 11, al. 4:

« Le délégué d'un Etat qui serait empêché par *maladie* d'assister à une séance a la faculté de charger de sa voix la délégation d'un autre Etat. Toutefois, une délégation ne pourra pas réunir plus de deux voix, la sienne y comprise. » ⁶⁾

Ces textes ne peuvent que difficilement s'accorder; et cette particularité fut déjà relevée lors de l'adoption du procès-verbal de la séance, sans cependant qu'on revint sur les textes adoptés.

¹⁾ Doc. Madrid (1932). Conférence télégr., T. II, p. XLII. Conférence radiotélegr., T. II, p. 507.

²⁾ Doc. Madrid (1932). Conférence télégr., T. II, p. 907. Conférence radiotélegr., T. II, p. 229.

³⁾ Doc. Rome (1871/72), p. 226.

⁴⁾ Doc. Rome (1871/72), p. 236.

⁵⁾ Doc. St-Petersbourg (1875), p. 288.

⁶⁾ Doc. St-Petersbourg (1875), p. 288/294.

La Convention de St-Petersbourg régla le droit de vote pour les Etats ayant plusieurs administrations indépendantes (art. 16, al. 2), mais non pas la question de la **délégation de pouvoirs**. Cette dernière question fut renvoyée dans les règlements intérieurs qui, depuis la Conférence de St-Petersbourg (1875) jusqu'à celle de Bruxelles (1928), n'ont admis la délégation de pouvoirs que dans les cas de maladie (art. 9, al. 2).

Le *règlement intérieur* de la Conférence radiotélégraphique internationale de Berlin (1906) (art. 1^{er}), fixe le droit de vote des Etats (une voix pour chacun) et l'autorisation réciproque de délégation de pouvoirs, mais sans tenir compte de la raison ni de la durée de cette représentation qui est toutefois limitée au maximum de deux voix, la voix du mandataire y comprise. A la Conférence radiotélégraphique de Londres (1912), le droit de vote fut réglé, comme on vient de le dire, mais dans la Convention, tandis que la délégation de pouvoirs fut inscrite dans le *règlement intérieur*. Une distinction fut faite à Londres entre l'art. 1^{er} du *règlement intérieur*, qui disposait que chaque pays peut être représenté par sa propre délégation ou par celle d'un autre pays, mais qu'aucune délégation dans son ensemble ne peut représenter plus de deux pays, et l'art. 10 prévoyant qu'un délégué empêché par maladie d'assister à une séance a la faculté de charger de sa voix la délégation d'un autre pays. Le *règlement intérieur* de Washington (1927) autorise de même, dans son art. 1^{er}, cette délégation de pouvoirs, sans tenir compte de la raison ni de la durée de ce mandat, et, plus loin, dans son art. 9, il dispose que

«... un délégué qui serait empêché d'assister à une séance a la faculté de charger de sa voix un autre délégué ».

Donc, d'une part la représentation est autorisée sans restriction et, d'autre part, elle n'est admise que pour une seule séance.

A Madrid (1932), la délégation de pouvoirs a été réglée d'une manière uniforme pour la Conférence télégraphique internationale et pour la Conférence radiotélégraphique internationale. Chaque délégation ne peut voter que pour le pays ou l'ensemble de pays qu'elle représente. Exception est faite uniquement pour les délégations de l'Espagne, des Etats-Unis d'Amérique et de la Grande-Bretagne qui peuvent aussi voter pour l'ensemble de leurs colonies et possessions. Sauf pour ces cas exceptionnels, la délégation d'un pays n'aurait pas pu représenter un autre pays pendant toute la durée de la Conférence, ce qui nous paraît absolument justifié. Par contre, la représentation *temporaire*, avec raison aussi, n'a plus été limitée aux seuls cas de maladie:

« Une délégation qui serait empêchée, pour une cause grave, d'assister à des séances, a la faculté de charger de sa voix ou de ses voix une autre délégation. Toutefois, une même délégation ne peut réunir et disposer dans ces conditions des voix de plus de deux délégations, y compris la sienne ou les siennes. »

C'est donc un maximum de quatre voix qu'une délégation peut grouper, si la délégation de pouvoirs est effectuée entre les pays précités: Espagne, Etats-Unis d'Amérique et Grande-Bretagne; en général, elle ne doit réunir que deux voix.

L'extension du droit de délégation de pouvoirs, pour de courtes durées, à des circonstances autres que des cas de maladie, est une mesure juste et utile à notre avis. Il est par exemple difficile d'éviter que,

vers la fin de la Conférence, une délégation doive partir avant la clôture des débats, souvent peu avant les plus importantes votations finales. L'intérêt général veut qu'à ce moment on puisse, autant que possible, enregistrer le vote de tous les participants à la Conférence, afin, précisément, d'éviter des refus ultérieurs de ratification ou d'autres surprises. Avec les actuelles possibilités de communications télégraphiques et téléphoniques, le délégué contraint de partir peut, sans aucune difficulté, rester en contact avec son mandataire et diriger le vote qu'il effectuera par délégation.

Le veto.

Une clause très spéciale, qui a disparu des règlements intérieurs et ne se trouve plus non plus dans la Convention, était le droit de veto. Nous montrerons combien cette suppression est justifiée au point de vue juridique.

Le droit de veto apparaît pour la première fois dans le *règlement intérieur* de la Conférence de Rome (1871/72), art. 12:

« Chacun des Etats contractants peut s'opposer à l'adoption d'une nouvelle disposition **conventionnelle** en déclarant son refus formel d'y adhérer.

Ce veto peut être absolu ou conditionnel et sous réserve de nouvelles instructions que le délégué provoquerait de son Gouvernement. Il peut s'appliquer à un vote déjà effectué et auquel le délégué opposant n'aurait pu prendre part. »

Après la Conférence de St-Petersbourg, qui avait pensé établir une Convention immuable, il n'y avait plus de raison de prévoir l'opposition d'un veto aux nouvelles dispositions *conventionnelles*. Aussi le *règlement intérieur* de la Conférence de Londres (1879)¹⁾ prévoit-il l'usage du droit de veto à l'encontre des seules dispositions *réglementaires* nouvelles qui paraîtraient inacceptables à telle ou telle délégation.

A Washington (1927), la clause de veto fut supprimée sans commentaires²⁾, tandis qu'à Bruxelles (1928)³⁾ elle fut maintenue sur la base de la croyance erronée qu'on avait agi de même à Washington; mais alors cette disposition fit l'objet d'une interprétation qui lui ôtait toute signification juridique et en faisait un simple avertissement.

C'est à juste titre que le droit de veto a complètement disparu à Madrid. Le veto, étant une institution de droit public interne, n'est pas à sa place dans le droit public international où prédomine le principe que, à défaut d'accord antérieur réglant les choses différemment, les traités internationaux ne peuvent être modifiés que du consentement de l'ensemble des parties⁴⁾. Un droit de veto spécial est donc tout à fait superflu. D'autre part, il est inadmissible que le droit de veto puisse signifier qu'une seule partie est autorisée à empêcher toutes les autres parties d'engager des pourparlers en vue d'une révision, d'entrer en discussion, par exemple, sur les dispositions du Règlement de service, ou de conclure un nouvel accord. En tant que partie à la Convention, elle peut uniquement exiger que l'ancien accord soit résilié dans les formes requises et que le nouvel

¹⁾ Doc. Londres (1879), p. 288.

²⁾ Doc. Washington (1927), T. II, p. 76.

³⁾ Doc. Bruxelles (1928), p. 53.

⁴⁾ Journal télégraphique, 1933, p. 309. Doc. St-Petersbourg (1875), p. 279: Le délégué de la Belgique:

« Il existe actuellement un traité. Si toutes les parties contractantes ne sont pas d'accord pour le remplacer par un autre, les dispositions anciennes subsistent, à moins que le traité existant ne soit dénoncé, auquel cas il n'y a plus rien. »

accord ne remplace pas l'ancien tant que ce dernier n'est pas abrogé par suite de l'écoulement du délai de dénonciation. Dans ce cas, le veto n'a, par contre, plus aucune valeur juridique, comme l'a fait d'ailleurs remarquer un délégué à la Conférence de St-Petersbourg ¹⁾.

Situation des représentants des compagnies télégraphiques et des experts, etc., aux Conférences.

La situation des représentants des compagnies et des experts aux Conférences s'est fortement développée depuis quelque temps. L'Union télégraphique internationale était une création due exclusivement à des Etats, qui l'avaient fondée dans un dessein bien déterminé. Cette situation n'a pas changé jusqu'à nos jours, mais, de plus en plus, des organismes privés ont été admis ou invités aux Conférences.

Les représentants des compagnies sont mentionnés pour la première fois dans le *règlement intérieur* de la Conférence de Rome (1871/72) ²⁾ à l'art. 4 ainsi conçu :

« Les fonctionnaires attachés aux membres délégués et, le cas échéant, les représentants des compagnies télégraphiques ou des experts peuvent être admis aux séances, après y avoir été autorisés par le président pour chaque cas spécial, mais sans avoir le droit de prendre part à la votation. »

Cette disposition n'a subi aucune modification jusqu'à la Conférence de Bruxelles (1928) dont le *règlement intérieur* dispose en son art. 3 :

« Les fonctionnaires attachés aux membres délégués et les représentants des compagnies télégraphiques ou des experts peuvent être admis aux séances, mais sans avoir le droit de prendre part à la votation. »

En interprétant ce texte ³⁾, on a décidé qu'il fallait entendre par « séances » aussi bien les séances plénières que les séances de commission.

Pratiquement, cette disposition fut interprétée toujours plus libéralement, de telle sorte que, même les usagers, qu'on ne saurait, du moins, aux termes du *règlement intérieur*, classer parmi les compagnies ni parmi les experts, ont pu prendre une large part aux débats.

Pour les Conférences radiotélégraphiques internationales, les représentants des compagnies radiotélégraphiques et les experts apparaissent pour la première fois dans le *règlement intérieur* de Londres (1912) (art. 4). Leur participation est toutefois soumise, pour chaque cas spécial, à l'autorisation du président ⁴⁾.

À Washington (1927), cette disposition fut étendue aux **organismes internationaux** ⁵⁾ (art. 4, al. 4) :

« Des représentants de compagnies et d'organismes internationaux, ou des experts, peuvent être admis aux séances de la Conférence, après y avoir été autorisés par le président; ces représentants ont la faculté d'intervenir dans toute discussion pouvant les concerner directement. »

Le fait de la continuelle extension du nombre et du genre d'organismes autorisés a provoqué quelques sérieuses difficultés lors de l'invitation pour la double

¹⁾ Doc. St-Petersbourg, p. 279 :

« Il voudrait voir cette expression (veto) disparaître et lui substituer une disposition stipulant qu'un délégué deviendrait ses collègues que l'adoption de tel ou tel changement pourrait être de nature à empêcher de signer les nouveaux actes ou à entraîner de la part de son gouvernement un refus de ratification. »

²⁾ Doc. Rome (1871/72), p. 236.

³⁾ Doc. Bruxelles (1928), p. 51.

⁴⁾ Doc. Londres (1912), p. 105.

⁵⁾ Doc. Washington (1927), T. II, p. 31.

Conférence de Madrid, parce que, suivant les dispositions en vigueur jusqu'alors, on ne savait pas encore, avant l'ouverture de la Conférence, au moment de l'envoi des invitations, quels organismes seraient effectivement autorisés à participer aux travaux de la Conférence. Il y avait bien quelques organismes pour lesquels on pouvait, presque à coup sûr, dire qu'ils seraient admis aux discussions, mais, en définitive, il appartenait uniquement à l'assemblée de donner, soit dans le *règlement intérieur* de Madrid, soit par une décision quelconque prise en séance plénière, une solution autorisée à cette question. C'est ainsi qu'avant l'ouverture de la Conférence personne ne pouvait se déclarer compétent pour inviter formellement tel ou tel des organismes demandeurs. Voilà pourquoi les invitations ne furent faites que *sub conditione*. Mais on comprend aussi qu'il devenait délicat pour l'assemblée plénière de refuser l'autorisation de participer, au moins dans une certaine mesure, aux travaux du congrès à des envoyés de collectivités qui avaient effectué, sur invitation, un long voyage pour se présenter devant la Conférence.

Les décisions de Madrid ont jeté une faible lueur sur cet état de choses pour l'avenir. Les différentes catégories de participants aux Conférences ont été *définies* à l'art. 1^{er} du *règlement intérieur*; et c'est déjà quelque chose. On lit en effet ¹⁾ :

« délégués » ou « délégations » désignent les envoyés des gouvernements. Chaque délégation peut être assistée d'un ou de plusieurs fonctionnaires attachés, d'un ou de plusieurs interprètes, d'un ou de plusieurs experts. L'appellation « représentants » vise les envoyés des compagnies télégraphiques, téléphoniques ou radioélectriques exploitantes. L'appellation « experts-auditeurs » vise les envoyés des groupements scientifiques, des associations professionnelles scientifiques et des groupements industriels ou commerciaux. »

L'art. 2 règle l'admission à la Conférence :

« En règle générale, seuls les délégués et les représentants prennent part à tous les débats et travaux de la Conférence. Il appartient à l'assemblée plénière d'autoriser des sociétés ou groupements internationaux non exploitants à participer à la fois aux débats des assemblées plénières et des commissions (art. 9). »

On fait une distinction entre les participants sus-indiqués et les *groupements privés* (art. 3) :

« Des groupements, collectivités ou particuliers peuvent être autorisés par l'assemblée plénière à présenter des pétitions, vœux, observations devant la ou les commissions compétentes (art. 8) ou à assister aux séances de ces commissions. Mais leurs envoyés ne prennent part aux discussions que dans la mesure où le président de chaque commission l'estime utile. »

On remarquera que les séances plénières ne sont pas mentionnées dans ce texte.

Il est incontestable que, grâce aux dispositions que nous venons de citer, la situation des différentes catégories de participants est beaucoup mieux déterminée qu'auparavant. Cependant, la difficulté que nous avons signalée plus haut subsiste : comment distinguer les catégories de candidats à la participation qui peuvent être invitées soit définitivement, soit seulement sous condition ?

Cette lacune serait comblée pour les Conférences qui suivront celles du Caire, si l'art. 2 du projet déposé à la dernière heure à Madrid, sous le titre « Règlement intérieur pour servir de base à l'élaboration des décisions des conférences qui succéderont

¹⁾ Doc. Madrid (1932) : Conférence télégr. T. II, p. XXXIX. Conférence radiotélégr. T. II, p. XLVII.

à celles de Madrid (art. 20, § 2 de la Convention) »¹⁾, était retenu par la prochaine conférence. Ce texte, qui réglerait la procédure à employer à l'occasion des *invitations pour la Conférence*, permettrait non seulement de mettre les choses au point dans la plupart des cas, et ceci *avant* le début de la Conférence, mais encore de déterminer si l'invitation doit être faite à titre définitif ou seulement sous condition. Les cas, peu nombreux, qui pourraient être encore douteux seraient réglés au cours de la première assemblée plénière.

Au sujet de ce projet, une remarque s'impose: L'art. 20 de la Convention de Madrid précise que, avant toute autre délibération, chaque Conférence établit un *règlement intérieur* et que, pour ce faire, elle «... prend comme base le *règlement intérieur* de la précédente Conférence, qu'elle modifie si elle l'estime utile ».

Or, le projet de *règlement intérieur* en question n'est pas le *règlement intérieur* de la dernière Conférence (Madrid), mais un texte amélioré qui fut examiné, comme nous l'avons dit, à la fin de la Conférence de Madrid, et qui n'a pas été appliqué par la Conférence de Madrid.

On pourrait profiter de l'opinion émise par la Conférence de Madrid, en dernière heure, tout en se mettant à l'abri de contestations possibles, en considérant cet art. 2 du projet comme un *vœu* de la Conférence de Madrid en vue de la préparation de la Conférence du Caire. Le contenu dudit article 2 doit, en effet, pouvoir produire ses effets *avant* la Conférence du Caire, dès la préparation de cette réunion. Si on l'approuve au Caire seulement, il n'aura été d'aucune utilité à l'occasion de la préparation du Congrès et, de même qu'en 1932, les invitations concernant les organismes devront toutes être faites *sous condition*.

Au Caire, l'art. 2 du projet devra être inséré dans le *règlement intérieur* de la Conférence, uniquement en vue des Conférences suivantes, et parce que le *règlement intérieur* de la Conférence du Caire doit servir de base aux règlements intérieurs des Conférences ultérieures.

Langue officielle.

La langue officielle pour les discussions et les actes de la Conférence fut fixée pour la première fois à Rome (1871/72), dans le *règlement intérieur* (art. 6) de la Conférence²⁾:

« La langue française est adoptée pour les discussions et pour les actes des Conférences. »

On consacrait ainsi l'usage constamment en vigueur depuis la fondation de l'Union.

Il faut attendre jusqu'au *règlement intérieur* de la Conférence radiotélégraphique internationale de Washington (1927)³⁾ (art. 5) pour enregistrer une première modification de ce principe. Voici le texte de cet art. 5:

« La langue officielle de la Conférence est le français. Toutefois, et sur la demande de l'administration présidente, comme mesure exceptionnelle, il est permis d'employer la langue anglaise. Il est recommandé aux délégations d'user de cette faculté avec discrétion. Les déclarations, observations ou discours prononcés en anglais sont traduits immédiatement en français. Ceux qui sont prononcés en français sont traduits en anglais, seulement à la demande d'une

¹⁾ Doc. Madrid (1932): Conférence télégr. T. II, p. 967. Conférence radiotélégr. T. II, p. 229.

²⁾ Doc. Rome (1871/72), p. 237.

³⁾ Doc. Washington (1927), T. II, p. 31.

délégation. La langue française sera seule employée pour les procès-verbaux et les textes de la Convention et du Règlement. »

La Conférence télégraphique de Bruxelles (1928) n'aurait modifié en rien l'ancien état de chose, si l'on s'en tenait au texte de son *règlement intérieur*, qui stipule à l'art. 4:

« La langue française est adoptée pour les discussions et pour les actes des Conférences. »

Mais, dans la discussion relative à l'art. 4¹⁾, on admit, en guise de précision, que la faculté de faire usage de leur langue maternelle était admise pour les délégués ne s'exprimant pas couramment en français, à charge pour eux d'assurer la traduction en français, qui seule serait prise en considération.

L'art. 14 du *règlement intérieur* de la Conférence de Madrid, qui devait régler la question de la langue officielle, est le seul des articles du projet qui soit resté sans résolution. Les choses s'arrangèrent en quelque sorte sur la base d'un accord tacite, et, lorsqu'on parvint au terme des travaux de la Conférence, on se soucia peu de régler, après coup, la question de la langue officielle pour la Conférence qui prenait fin. En somme, on se conforma à peu près aux termes du protocole de Bruxelles: on s'exprima en français, et aussi dans d'autres langues, particulièrement en anglais, avec cette particularité que les excellents traducteurs de la délégation des Etats-Unis d'Amérique furent mis bénévolement à la disposition des délégués pour traduire les discours de l'anglais en français ou vice versa.

Et, en définitive, la question de la langue a été enlevée du *règlement intérieur* et fut réglée dans l'art. 21 de la *Convention* de Madrid dont voici la teneur:

Article 21.

Langue.

« § 1. La langue employée pour la rédaction des actes des conférences et pour tous les documents de l'Union est le français.

§ 2. (1) Dans les débats des conférences, les langues française et anglaise sont admises.

(2) Les discours prononcés en français sont immédiatement traduits en anglais, et réciproquement, par des traducteurs officiels du Bureau de l'Union.

(3) En outre, d'autres langues peuvent être utilisées dans les débats des conférences, à la condition que les délégués qui les emploient pourvoient eux-mêmes à la traduction de leurs discours en français ou en anglais.

(4) De même, ces délégués peuvent, s'ils le désirent, faire traduire dans leur propre langue les discours prononcés en français ou en anglais. »

Nous reviendrons plus loin sur la signification juridique de cette modification. La grande nouveauté réside, en opposition à l'usage admis dans les précédentes Conférences, dans le fait que le Bureau de l'Union est chargé de fournir les interprètes pour les traductions de français en anglais et vice versa. Quant aux traductions à faire dans d'autres langues que le français et l'anglais, les intéressés pourvoient eux-mêmes à la traduction en français ou en anglais.

* * *

Cela nous conduirait trop loin de vouloir suivre le développement historique de nombre d'autres points de moindre importance qui ont leur place dans le *règlement intérieur*.

¹⁾ Doc. Bruxelles (1928), pp. 51, 56.

Signalons encore une heureuse innovation qui date de la dernière Conférence: pour la première fois, le projet de *règlement intérieur* a été publié avant la réunion; il a été inséré dans le cahier des propositions. C'est certainement grâce à cette initiative que la Conférence a donné au règlement en question une attention que ses devancières ne lui avaient pas accordée. On peut dire encore que le *règlement intérieur* de la Conférence de Madrid a fixé, noir sur blanc, plusieurs usages anciens non écrits et que ce règlement, plus complet que tous ceux qui l'ont précédé, sera, dans le futur, sans cesse perfectionné, par la simple application des dispositions de l'art. 20 de la Convention.

Celui qui désire connaître ce qui doit ou devrait être réglé dans un *règlement intérieur* de Conférence internationale peut consulter avec profit: Manley O. Hudson, *Procedure of international conferences and procedure for the conclusion and drafting of treaties*, article paru dans *The American Journal of International Law*, Washington D. C., vol. 20 (1926), p. 747. En outre: *Procedure of international conferences and procedure for the conclusion and drafting on treaties*. I. Committee of experts for the progressive codification of international law, adopted by the Committee at its second session, held in January 1926, texte contenu dans le supplément de l'*American Journal of International Law*, vol. 20, July and October 1926, p. 204/221 Il s'agit là d'un rapport d'une commission spéciale de la S. d. N. ¹⁾

Si l'on compare les documents cités avec les règlements intérieurs des Conférences de notre Union, on remarque aussitôt, dans ces derniers, combien peu nombreuses sont les dispositions relatives à l'exercice de la *présidence*, dans le sens strict du terme, par exemple celles qui ont trait au *mode de votation*. Et, pourtant, de telles prescriptions sont très importantes si l'on veut obtenir un résultat rapide et exact. Il est, par exemple, fort possible qu'un président de commission, spécialiste très compétent dans la matière traitée, n'ait pas l'expérience nécessaire pour bien exercer la présidence. Sans des règles précises auxquelles il pourrait se référer, il n'obtiendra qu'avec peine un résultat, ou même, contre son gré, il pourra se faire qu'il aboutisse à un résultat absolument faussé. Il n'est pourtant pas exclu qu'un président de commission soit très adroit, peut-être même trop adroit, dans la charge présidentielle et que, pris entre ses devoirs de délégué, qui doit défendre des intérêts particuliers, et ses devoirs de président, qui doit conduire les débats avec objectivité, il donne, inconsciemment peut-être, la préférence aux premiers. Rien n'est plus facile, par contre, à un habile président que de faire échouer une proposition qui lui déplaît, lorsqu'il n'est pas lié par des règles fixes et objectives.

Comme exemples de règles pour la votation, nous nous permettons de citer:

a) *Règlement intérieur de la Société des Nations:*

« Article 18.

1. Dans toute discussion, tout représentant peut poser la question préalable ou suspensive. Cette question aura la priorité; outre l'auteur de la proposition, deux orateurs dans chaque sens peuvent prendre la parole

2. La division est de droit, si elle est demandée.

3. A tout moment, un représentant peut demander la clôture de la discussion, même si d'autres représentants ont

¹⁾ Voir en outre: Schücking und Wehberg: *Die Satzung des Völkerbundes*, Bd. I, III. Aufl. Berlin, édit. Franz Vahlen 1931, p. 412, règlement intérieur de l'Assemblée de la Société des Nations

manifesté le désir de prendre la parole. Si la parole est demandée pour s'opposer à la clôture, deux orateurs seulement seront autorisés à parler

4. Le président demandera l'avis de l'assemblée sur la motion de clôture. Si, à la majorité, l'assemblée approuve la motion, le président prononce la clôture de la discussion

5. En présence de plusieurs propositions, on donne la priorité dans le vote à celle qui s'éloigne le plus de la proposition principale

6. Si un amendement est suppressif, on met aux voix le maintien de la disposition qu'il a pour but de supprimer, si ce maintien est rejeté, on vote sur l'amendement

7. Si un amendement est adjonctif on vote sur l'amendement, s'il est approuvé on vote sur l'ensemble de la proposition amendée »

b) *Règlement intérieur d'une Chambre parlementaire:*

« Article ... Avant de procéder à une votation, le président donne un bref aperçu des propositions, il soumet ensuite au conseil le mode de votation et l'ordre dans lequel il mettra les propositions aux voix. En cas de réclamation, l'assemblée se prononce immédiatement

Article ... Les sous amendements sont mis aux voix avant les amendements, et les amendements avant la proposition principale

Lorsqu'il y a plus de deux propositions principales, elles sont mises aux voix les unes après les autres, chaque député ne pouvant voter que pour une seule. Si aucune n'a obtenu la majorité absolue, le conseil élimine par une nouvelle votation l'une des deux propositions qui ont obtenu le moins de voix. Les autres propositions sont mises aux voix de la même manière jusqu'à ce que l'une d'elles obtienne la majorité absolue

Article ... Lorsqu'une question est susceptible d'être divisée et qu'un député demande la division, celle-ci est de droit. La division a toujours lieu pour les propositions complexes » ¹⁾

Qui pourrait nier que l'observation stricte de règles identiques ou analogues aurait, lors de nos Conférences, permis à de nombreux débats et votations de ne pas dévier, et en aurait facilité l'évolution sûre et prompte? Si l'on considère les frais et la perte de temps que provoque la prolongation, ne serait-ce que d'un jour, d'une Conférence réunissant plus de 600 délégués, on se rend compte qu'il vaut vraiment la peine d'étudier avec attention les moyens de simplifier et d'abrèger les délibérations.

Il faut encore envisager la question de savoir quels *rapports juridiques* existent entre le *règlement intérieur*, d'une part, et la Convention et le Règlement de service, d'autre part, ou, pour l'avenir, entre le *règlement intérieur*, d'une part, et la Convention et les Règlements télégraphique, téléphonique et des radiocommunications, d'autre part, les Règlements ayant, on le sait, la même valeur juridique que la Convention.

Pour répondre à cette question, considérons d'abord le but et la portée du *règlement intérieur* d'une part, de la Convention et des Règlements de service, d'autre part. Ces derniers (la Convention et les Règlements y annexés) ont pour objet d'exposer toutes les obligations politiques, juridiques, administratives et techniques qui doivent régler le trafic international télégraphique, téléphonique et des radiocommunications.

Ils fixent en quelque sorte le droit matériel. Le *règlement intérieur*, par contre, règle la procédure à suivre pour la modification, etc., de la Convention et des Règlements y annexés. Il règle donc uniquement le droit formel. On est amené à faire une comparaison avec les règlements intérieurs en vigueur dans le parlement politique. Dans un Etat pourvu du système de deux Chambres comme corps législatif, chaque Chambre rédige son propre *règlement intérieur*, dans les limites permises par la constitution et la loi. Ce *règlement*

¹⁾ Recueil officiel des lois, 1927, T. 43, p. 576.

intérieur ne peut, dès lors, rien renfermer qui serait en contradiction avec la constitution ou la loi, puisque, pour en modifier la teneur, l'approbation des deux Chambres et celle du chef de l'Etat serait nécessaire.

Les mêmes règles valent pour le *règlement intérieur* de notre Union. Cela est d'ailleurs confirmé par l'art. 20, § 1 de la Convention de Madrid :

« **Avant toute autre délibération**, chaque Conférence établit un *règlement intérieur*, qui contient les règles suivant lesquelles sont organisés et conduits les débats et les travaux. »

Il est ainsi clairement exprimé que le *règlement intérieur* n'a à traiter que des questions de procédure, et non pas des questions matérielles qui sont du ressort de la Convention et des Règlements y annexés. Il en est autrement lorsqu'il s'agit d'une Conférence où des Etats se rencontrent pour la première fois en vue de conclure un traité international. Dans ce cas, certaines questions préliminaires, comme le droit de vote par exemple, doivent être résolues avant le début des délibérations proprement dites, afin que la Conférence soit réellement en état de délibérer. C'est ainsi que débuta tout à fait correctement la première Conférence de Paris (1865).

Dans le cas qui nous occupe (télégraphie, téléphonie, radiocommunications), une convention a été conclue qui engendre une association, une institution permanente (Union). Lorsque, au cours de délibérations pour la revision de cette Convention, des dispositions, fixées à l'origine dans le *règlement intérieur*, en ont été extraites pour figurer dans la Convention ou dans les Règlements y annexés (par exemple le droit de vote, la question de la langue officielle pour la Conférence et la rédaction des documents), ces dispositions, disons-nous, ne devraient pas, pendant la durée de validité de cette Convention et des Règlements y annexés, être réglées, d'une manière non conforme à ces derniers actes, dans le *règlement intérieur* d'une Conférence suivante.

La preuve de ce que nous avançons est facile. Les pleins pouvoirs des délégués comprennent presque sans exception la clause de ratification au profit du gouvernement mandataire, même lorsqu'il s'agit de Conférences de plénipotentiaires. La Convention nouvellement élaborée ainsi que les Règlements y annexés n'entrent en vigueur qu'après le délai fixé dans la Convention et ne lient les gouvernements que dès l'instant où la ratification est intervenue. Une fois en vigueur, la Convention et les Règlements y annexés restent impérativement valables aussi pendant la durée d'une nouvelle Conférence de plénipotentiaires réunie pour la revision. Par conséquent, il est exclu que cette nouvelle Conférence puisse insérer dans son *règlement intérieur* des dispositions **immédiatement applicables** qui seraient en contradiction avec la Convention et les Règlements encore en vigueur, car, en vertu de pouvoirs accordés sous réserve de ratification, on ne peut pas modifier, par une disposition immédiatement applicable, ce que les gouvernements ont ratifié, sans auparavant en référer aux auteurs compétents de la ratification. Mais le *règlement intérieur* n'est jamais soumis à ratification parce qu'il n'est pas destiné à régler des questions matérielles.

Si l'on voulait objecter que chaque Conférence est absolument indépendante des précédentes et des Conventions et des Règlements y annexés conclus par ces Conférences, cette objection serait en contradic-

tion avec le contenu des documents des Conférences de notre Union depuis la première Convention de Paris (1865). A titre d'exemple, nous pensons au simple fait que chaque Conférence a désigné le lieu et l'époque de la Conférence suivante. Il existe donc une succession ininterrompue, et, pour couper court aux objections éventuelles, nous relevons que l'art. 8 de la Convention de Madrid proclame l'abrogation de l'ensemble des Conventions et Règlements y annexés antérieurs, c'est-à-dire allant de Paris (1865) à St-Petersbourg (1875) pour la télégraphie et de Berlin (1906) à Washington (1927) pour la radiotélégraphie, ce qui n'eût pas été possible s'il n'existait une relation intime entre ces documents.

Lorsqu'on lit attentivement les procès-verbaux des Conférences passées de notre Union, on découvre sans difficulté que la thèse que nous avons développée n'a pas toujours été mise en pratique, mais on peut constater aussi que cela n'a pas facilité les travaux des Conférences ni abrégé leur durée. Nous devons donc espérer que précisément ces expériences onéreuses fortifieront toujours plus la conviction que certains principes de droit public international doivent être rigoureusement observés lors de la conclusion ou de la revision de Conventions internationales, si l'on ne veut pas voir, tôt ou tard, surgir des difficultés.

J. R.

