

Conférence des Nations Unies sur le droit des traités

Vienne, Autriche
Première session
26 mars-24 mai 1968

Document:-
A/CONF.39/C.1/SR.17

17eme séance de la Commission plénière

Extrait des Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Première session (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)

une règle supplétive, la délégation de la République fédérale d'Allemagne appuiera l'amendement A/CONF.39/C.1/L.38 car le développement actuel des relations internationales invite à simplifier les procédures.

31. M. BLIX (Suède) constate que la longueur du débat est inversement proportionnelle à l'importance pratique de la question, car le problème discuté ne se pose en fait que très rarement. Il n'est donc pas indispensable de trancher cette question de doctrine et l'on pourrait sans danger conserver le texte de la Commission du droit international. Si toutefois il faut trancher, la délégation suédoise estime préférable de se conformer à la pratique des Etats. Les articles 10 et 11 du projet se bornent, sur le plan juridique, à affirmer que les Etats sont libres de choisir la méthode par laquelle s'exprimera leur consentement à être lié par un traité. L'intérêt de ces articles est d'énumérer et de définir divers modes d'expression de l'intention des parties.

32. Seule une minorité de traités, traités multilatéraux, traités exigeant en droit interne le consentement des parlements, ou traités auxquels on veut donner un caractère solennel, prévoient qu'ils acquerront un caractère obligatoire par la ratification. En conséquence, si les parties n'ont rien stipulé de manière expresse, il est plus que probable qu'elles ont entendu exprimer leur consentement par la signature. Les partisans de l'adoption de la ratification comme règle supplétive peuvent-ils citer un seul traité qui soit entré en vigueur par la ratification bien que les parties n'aient pas manifesté clairement leur intention? Une règle supplétive comme celle que propose le représentant de la Suisse ne serait pas conforme à la pratique actuelle des Etats. L'argument selon lequel cette règle protégerait les Etats contre la négligence de leurs négociateurs ou de leur gouvernement ne saurait être invoqué. Si, de toute façon, il peut être expressément stipulé dans le traité que la signature lui donnera force obligatoire, on voit mal en quoi il serait dangereux d'adopter une règle supplétive prévoyant que le consentement à être lié par un traité s'exprime par la signature lorsqu'il n'est pas possible de déterminer l'intention des parties. On ne peut non plus tirer argument de ce que nombre de constitutions exigent l'approbation du Parlement pour certains traités; car alors les parties peuvent stipuler dans le traité que leur consentement est subordonné à la ratification.

33. Bien qu'elle soit l'un des auteurs de l'amendement qui figure dans le document A/CONF.39/C.1/L.88 et Add.1 et 2, la délégation suédoise n'attache pas d'importance particulière à la manière dont serait introduite dans le projet une règle supplétive fondée sur la signature. Cependant, il serait peut-être préférable de faire figurer une telle règle dans un article distinct. En effet, si cette nouvelle disposition n'obtenait pas la majorité des deux tiers, sa suppression laisserait subsister inchangés les articles rédigés par la Commission du droit international, alors qu'il en irait autrement si on l'incorporait au texte de l'article 10.

34. Par ailleurs, la délégation suédoise estime qu'un bref article allant dans le sens de la proposition de la Pologne et des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.88 et Add.1)⁴

devrait figurer avant l'article 10. Il constituerait en quelque sorte la règle fondamentale dont les articles 10 et 11 énuméreraient les applications pratiques les plus courantes. Enfin, un article 11 *bis* énoncerait la règle supplétive fondée sur la signature ou la ratification selon la décision que prendrait la Commission.

35. M. AMADO (Brésil) déclare que, à l'époque contemporaine, il faut aller vite et que les moyens d'expression du consentement sont devenus tellement nombreux que la ratification, cette institution respectable du siècle dernier, s'est un peu effacée. L'opinion des plus grands savants du monde ne peut prévaloir sur la réalité telle que l'a décrite le représentant de la Hongrie. M. Amado fait observer que la constitution de son pays exige la ratification, mais c'est en insérant une disposition expresse à cet effet dans les traités conclus par lui que le Brésil respectera cette exigence. Le représentant du Brésil ne peut donc appuyer l'amendement latino-américain et il s'abstiendra lors du vote.

La séance est levée à 13 heures.

DIX-SEPTIÈME SÉANCE

Lundi 8 avril 1968, à 15 h 10

Président : M. ELIAS (Nigeria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (suite)

Question d'une règle supplétive en faveur de la signature ou de la ratification (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la question préalable des propositions relatives à une règle supplétive.

2. M. KEITA (Guinée) dit que le texte des articles 10 à 12 de la Commission du droit international satisfait pleinement aux besoins de la pratique internationale contemporaine. Choisir entre l'une ou l'autre règle supplétive revient essentiellement à une discussion d'école. Le texte de la Commission du droit international sera un bon instrument de base pour les Etats qui, lorsqu'ils élaborent des textes, doivent éviter avant tout le silence ou l'ambiguïté. Cependant, si l'on veut insérer une règle supplétive, M. Keita se prononcera en faveur de la présomption selon laquelle la ratification est nécessaire, car ce principe satisferait à l'exigence de la constitution de son pays, dont l'article 33 précise que l'approbation de l'organe législatif est requise pour certaines catégories de traités, et notamment la grande majorité des traités importants.

3. M. MATINE-DAFTARY (Iran) dit qu'il approuve énergiquement la présomption selon laquelle, sauf preuve contraire, c'est par la ratification et non la signature que

⁴ C'est-à-dire la proposition d'un nouvel article 9 *bis*.

s'exprime le consentement. Enoncer la règle contraire serait ignorer les prérogatives que la constitution de la plupart des pays, y compris l'Iran, confère à l'organe législatif.

4. On voit difficilement quel pourrait être le champ d'application des dispositions énoncées au paragraphe 1 de l'article 10. Il n'y aurait que le cas d'un traité servant uniquement à mettre en application les dispositions d'un traité antérieur, déjà ratifié et en vigueur. En pareil cas, les Etats intéressés pourraient décider que le consentement à être lié par le traité de mise en application s'exprimera par la seule signature.

5. M. Matine-Daftary se prononce pour la fusion des articles 10 et 11 en une seule disposition qui commencerait par énoncer le principe classique selon lequel la ratification est nécessaire pour exprimer le consentement de l'Etat. Ensuite viendraient les exceptions que les Etats peuvent faire à cette règle générale.

6. M. VIRALLY (France) dit qu'il importe de ne pas entraver l'évolution des traités en forme simplifiée. En même temps, il convient de ne pas perdre de vue que les pratiques suivies par les Etats dans ce domaine sont très différentes et ce serait une erreur de vouloir imposer des solutions que certains Etats ne seraient pas en mesure d'accepter pour des motifs d'ordre constitutionnel. De même, ce serait une erreur de subordonner les règles du droit international au droit constitutionnel interne. C'est aux Etats participant à la négociation qu'il appartient de tenir compte de leur propre constitution et de prendre les dispositions nécessaires en vue de souscrire des engagements internationaux. Il est significatif que la Commission du droit international ait pris pour position, à l'article 43, de ne pas entrer dans l'examen du droit constitutionnel interne.

7. La méthode de la Commission du droit international consistant à énoncer des dispositions parallèles dans les articles 10 et 11 ne tranche pas le problème. Afin d'éviter toute contestation, il est nécessaire de faire un choix entre les deux principes en se fondant non sur des raisons doctrinales mais sur des considérations d'ordre pratique. Que les Etats rendent obligatoire la ratification dans un certain nombre de traités ou, au contraire, qu'ils expriment leur consentement par la signature dans un grand nombre de cas, ce n'est pas cela qui importe dans le débat en cours. En fait, dans la plupart des cas, les Etats choisissent expressément la méthode par laquelle ils entendent exprimer leur consentement. Le problème qui se pose à la Commission est donc celui de savoir ce qu'il faut présumer dans les quelques cas où les Etats intéressés n'ont pas fait ce choix. Il convient d'énoncer une règle qui ferait connaître aux Etats toutes les conséquences qu'a l'absence d'une mention expresse en la matière. L'état actuel du droit dans ce domaine n'est pas clair et il faudrait s'efforcer de l'améliorer dans la Convention.

8. M. Virally appuie les propositions de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.87) et des neuf pays (A/CONF.39/C.1/L.105) qui lui paraissent propres à favoriser la certitude juridique car elles établissent la présomption que le consentement est exprimé par la ratification. Celle-ci doit toutefois être interprétée conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 11, dans lequel l'acceptation et l'adoption sont considérées comme équivalant à la ratification. Cela est important car la

ratification émane du chef d'Etat tandis que l'acceptation et l'approbation émanent du ministre des affaires étrangères. Le paragraphe 2 de l'article 11 introduit ainsi la souplesse voulue.

9. La présomption en faveur de la ratification devra être établie sous réserve des dispositions de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 10 qui font une exception pour les cas où « il est par ailleurs établi que les Etats ayant participé à la négociation ont été d'accord pour » exprimer leur consentement par la signature. Cette formule générale permettrait de satisfaire à toutes les exigences de la pratique des Etats. Le représentant de la France ne peut cependant appuyer la proposition visant à introduire des considérations de droit interne dans cet alinéa comme le fait l'amendement qui figure au document A/CONF.39/C.1/L.107.

10. M. DADZIE (Ghana) estime que l'un des avantages de la ratification sur la signature, en tant que moyen d'exprimer le consentement d'un Etat, tient à ce qu'elle offre l'occasion d'examiner une deuxième fois l'ensemble du traité. La ratification permet aussi de prendre les mesures nécessaires pour respecter les règles constitutionnelles avant que l'Etat ne se lie par le traité.

11. En ce qui concerne les divers amendements aux articles 10 et 11 qui, de l'avis de sa délégation, doivent être examinés simultanément, la portée de l'amendement italien à l'article 10 (A/CONF.39/C.1/L.81) lui semble trop limitée; ce texte n'améliorerait pas le projet de la Commission du droit international. Il en va de même de l'amendement belge (A/CONF.39/C.1/L.100). Quant à l'amendement de la Finlande à l'article 11 (A/CONF.39/C.1/L.60), qui porte sur la forme, il devrait être renvoyé au Comité de rédaction.

12. La délégation du Ghana accepte les projets d'articles 10 et 11 de la Commission du droit international car ils lui paraissent suffisamment souples pour régler tous les cas qui se présentent dans la pratique des Etats en matière de conclusion des traités. Elle accueillera cependant sans idée préconçue les améliorations que la Commission plénière ou le Comité de rédaction pourraient apporter à ce texte.

13. M. MARESCA (Italie) fait observer que les arguments présentés au sujet de la procédure constitutionnelle, qui ressortit au droit interne, et du rôle des assemblées législatives dans l'approbation des traités ont introduit une certaine confusion dans le débat. Il ne s'agit pas de déterminer comment le consentement de l'Etat s'exprime conformément à la constitution, mais de savoir quelle est la procédure applicable pour exprimer le consentement de l'Etat sur le plan international; les règles que la Commission examine actuellement ne portent pas sur le fond, mais sur la procédure en droit diplomatique.

14. De ce point de vue, il y a peu de différence entre la ratification et la signature. La ratification est une manière plus formelle d'exprimer le consentement que la signature, mais l'Etat qui exprime son consentement, que ce soit par la ratification ou par la signature, le fait en connaissant parfaitement son propre droit constitutionnel. En Italie, il est arrivé qu'un grand débat Parlementaire ait lieu avant que le pouvoir exécutif ait été autorisé à signer un traité qui n'avait pas à être ratifié. Le Parlement exerce

ainsi le contrôle qui lui incombe en vertu de la constitution, quel que soit le moyen choisi pour exprimer le consentement de l'Etat sur le plan international.

15. La Commission du droit international a fait preuve de sagesse en se bornant à mentionner deux procédures, celle de la signature et celle de la ratification et en les plaçant sur le même plan. Cela laisse sans doute subsister une lacune, mais ce serait enlever à l'ensemble du système une partie de sa souplesse que de vouloir la combler pour des considérations de doctrine.

16. M. KEBRETH (Ethiopie) estime qu'il faut féliciter la Commission du droit international d'avoir apporté dans les articles 10 et 11 des solutions simples et pratiques au problème de la preuve du consentement. La Commission a évité de prendre une position doctrinale, mais cela s'est soldé par une lacune qui subsiste dans les règles. On s'efforce actuellement de combler cette lacune et la délégation de l'Ethiopie approuve la façon dont plusieurs Etats d'Amérique latine abordent le problème dans leur amendement à l'article 10 (A/CONF.39/C.1/L.107): tout en reconnaissant qu'il est nécessaire, à titre de règle supplétive, de conserver la ratification, ils admettent que le consentement puisse s'exprimer par la signature lorsqu'il s'agit d'un accord administratif ou d'exécution. Ils mettent ainsi l'accent sur le fond et non sur la forme du traité et, de l'avis de la délégation éthiopienne, c'est le fond qui doit rester le facteur déterminant.

17. M. MIRAS (Turquie) déclare que les articles 10 et 11 sont satisfaisants pour autant qu'ils prévoient expressément un certain nombre de cas dans lesquels la signature ou la ratification servent à exprimer le consentement. Il est toutefois nécessaire de prévoir en outre une règle générale pour couvrir les cas non prévus à ces articles. C'est pourquoi il est en faveur de l'insertion d'une règle supplétive qui créerait une présomption en faveur de la ratification; une telle règle serait conforme au droit international en vigueur et répondrait aux exigences de la Constitution turque. M. Miras appuie donc la proposition de la Suisse tendant à ajouter un nouvel article 11 *bis* (A/CONF.39/C.1/L.87).

18. M. KRISPIS (Grèce) dit que, tout compte fait, il est en faveur de la présomption selon laquelle la ratification est nécessaire à l'expression du consentement. La ratification a survécu à l'époque des communications malcommodes, où le Chef de l'Etat, avant de donner son consentement à être obligé par un traité, devait en discuter personnellement avec son représentant lorsque celui-ci revenait; elle sert maintenant à d'autres fins; en particulier, elle fournit une occasion d'examiner le traité plus longuement. C'est pour ce motif qu'on y a recouru de manière si constante et il ne semble pas pratique de l'abolir, même sous la forme limitée d'une présomption en faveur de la signature. La règle de la signature donne une certitude véritable; mais la certitude est aussi une caractéristique de la ratification, si l'on se place du point de vue international. De fait, la ratification a une double signification: sur le plan interne, elle se rattache à la nécessité de respecter les procédures prévues par la constitution pour l'approbation des traités; sur le plan international, elle est une déclaration visant à lier l'Etat. Faite par les voies diplomatiques normales, elle doit être

acceptée par l'autre partie qui n'a pas le droit d'élever des contestations en se fondant sur le droit constitutionnel de l'Etat auteur de la déclaration; cette question est traitée dans l'article 43, dont les neuf derniers mots constituent une « échappatoire » et sont de valeur douteuse. Même dans les cas où le texte même du traité stipule qu'il ne produira effet qu'après ratification par le Parlement, la notification de la ratification ne peut être contestée par l'Etat auquel elle est destinée.

19. Pour ces raisons, M. Krispis appuie les amendements de la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.87) et d'un groupe de neuf Etats d'Amérique latine (A/CONF.39/C.1/L.105).

20. M. TODORIC (Yougoslavie) déclare que le succès de la Conférence dépend du point de savoir si l'on parviendra à adopter, pour la question actuellement à l'étude, une solution susceptible de recueillir l'adhésion générale. C'est pourquoi sa délégation est très favorable à la manière dont la Commission du droit international a envisagé le problème, car elle a tenu compte de la pratique contemporaine en matière de ratification et de signature, tout en prenant en considération la situation des différents Etats sur le plan constitutionnel.

21. M. TSURUOKA (Japon) dit que, comme règle supplétive, il serait plutôt favorable à la formule proposée par la Pologne, la Suède et la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.38 et Add.1 et 2) qui correspond davantage à la pratique internationale actuelle, y compris celle du Japon. Si toutefois cette proposition n'était pas adoptée, la délégation japonaise serait favorable au maintien du projet de la Commission du droit international dans sa forme actuelle.

22. M. OGUNDERE (Nigeria) dit que, dans leur pratique, les Etats ne se laissent pas influencer par des considérations doctrinales. Une disposition telle que celle qui figure dans les articles 10 et 11 du projet et qui laisse à tous les Etats une certaine liberté d'action est donc préférable à une disposition dont l'application présenterait des difficultés pour certains Etats. Le Nigeria a utilisé presque toutes les méthodes indiquées dans ces articles pour exprimer son consentement à être lié par un traité, et M. Ogundere est du même avis que le représentant du Royaume-Uni: la formule adoptée par la Commission est celle qui a le plus de chances d'obtenir la majorité des deux tiers à la Conférence. La règle de la signature, ou celle de la ratification, en tant que règle supplétive, ne réuniraient pas une telle majorité.

23. Le représentant du Nigeria est donc opposé à tous les amendements visant à formuler une règle supplétive, qu'il s'agisse de la signature, comme dans le document A/CONF.39/C.1/L.38 et Add.1 et 2, ou de la ratification, comme dans les documents A/CONF.39/C.1/L.87 et L.105. Il demande instamment que soient adoptés les articles 10 et 11 du projet de la Commission, car ils répondront à toutes les exigences, y compris celles des auteurs des deux groupes d'amendements qu'il vient de citer.

24. M. HARRY (Australie) déclare que la question doit être examinée du point de vue de la commodité et de la certitude. Dans la grande majorité des cas, le texte même du traité stipule que la ratification est requise ou, au

contraire, que le traité entrera en vigueur lors de sa signature ou un certain temps après. Dans la plupart des autres, l'intention des parties à cet égard est parfaitement claire. Quant aux quelques cas qui restent, qui sont très rares, une règle supplétive fondée sur la signature présenterait tout autant de certitude qu'une règle supplétive fondée sur la ratification. On pourrait même renforcer cette sécurité en rendant plus difficile la contestation d'un traité signé par l'une des parties qui considère la signature de l'autre partie comme étant l'expression de son consentement. Les Etats qui ne souhaitent pas se lier autrement que par la ratification ont toujours la possibilité de le préciser, par exemple dans les pleins pouvoirs qu'ils donnent à leurs représentants.

25. M. Harry se déclare en faveur des articles 10 et 11 dans leur forme actuelle. Toutefois, si une règle supplétive devait être adoptée, il serait favorable à la présomption selon laquelle la signature exprime le consentement.

26. M. MOUDILENO (Congo-Brazzaville) dit qu'il faut établir une certaine hiérarchie entre la ratification et la signature. Il approuve la proposition des pays d'Amérique latine (A/CONF.39/C.1/L.105) en faveur de la ratification, surtout parce qu'elle permettrait à l'opinion publique d'être pleinement informée des engagements par traités pris par le gouvernement au nom de l'Etat.

27. M^{lle} RUSAD (Indonésie) dit que sa délégation est prête à accepter le texte des articles 10 et 11 de la Commission du droit international, qui ne témoignent d'aucune préférence pour tel ou tel moyen d'exprimer le consentement et qui se bornent à exposer la pratique actuelle en la matière. Sa délégation peut également approuver le nouvel article 9 *bis* proposé par la Pologne et les Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.88 et Add.1)¹, qui lui paraît être une introduction utile aux articles 10 et 11, ainsi que le nouvel article 11 *bis* présenté par la Suisse (A/CONF.39/C.1/L.87), qui énonce la règle supplétive en des termes plus généraux que les autres amendements dont la Commission est saisie.

28. M. JAGOTA (Inde) dit que l'écart entre le champ des articles 10 et 11 devrait être comblé au moyen d'une prescription et non d'une présomption et que cette prescription devrait se fonder sur la ratification qui, en définitive, indique que l'Etat a l'intention d'être lié par un traité et consent à l'être; une prescription fondée sur la signature vaudrait surtout pour les traités conclus en forme simplifiée, qui sont de plus en plus courants. S'il était décidé de ne pas insérer de prescription, les traités qui ne rentreraient dans le champ d'aucun des deux articles seraient sans effet juridique en vertu de l'article 21; les parties à un tel traité se verraient dans l'obligation d'indiquer expressément si elles optent pour la signature ou la ratification comme moyen de le mettre en vigueur. Dans la pratique, que l'on insère ou non cette prescription, cela reviendra donc au même; mais toute prescription devrait être fondée sur la ratification.

29. M. SMEJKAL (Tchécoslovaquie) dit que, lorsqu'on étudie une question d'une telle importance, il faut se garder d'un vote trop hâtif. La décision devrait être

remise à la prochaine séance afin de faciliter la recherche d'une solution transactionnelle qui pourrait s'inspirer de l'esprit dans lequel la Commission du droit international a abordé la question.

30. M. CARMONA (Venezuela) dit que le moment est venu pour la Commission de prendre au moins une décision provisoire qui, évidemment, ne deviendra définitive qu'à la deuxième session de la Conférence. Le vote devrait se faire par appel nominal.

31. M. ALVAREZ (Uruguay) pense qu'un vote serait peut-être prématuré et propose qu'il soit remis à la prochaine séance.

32. M. KHLESTOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) partage ce point de vue.

33. Sir Humphrey WALDOCK (Expert-conseil) dit que certains orateurs semblent n'avoir considéré que les cas où le traité ne fait pas mention de la méthode par laquelle le consentement doit s'exprimer, mais que les deux articles contiennent des dispositions au sujet de la position des représentants eux-mêmes. En vertu de l'article 10, même si, en principe, la signature a pour effet de lier l'Etat, le représentant d'un Etat peut spécifier que la signature ne lie pas son Etat et que le traité doit être soumis à ratification; l'article 11 contient une disposition analogue, qui admet que la ratification puisse être exigée pour un Etat déterminé seulement.

34. Au début, sir Humphrey avait envisagé d'insérer dans le projet une règle supplétive et, tout bien considéré, il avait pensé que cette règle devait être fondée sur la nécessité de la ratification; mais les observations écrites des gouvernements ont incité la Commission du droit international à donner aux deux articles leur libellé actuel. En examinant si le texte de la Commission est acceptable ou en recherchant une solution de compromis la Commission pourrait tenir compte des éléments de souplesse que contiennent l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 10 et les alinéas *c* et *d* du paragraphe 1 de l'article 11.

35. Le PRÉSIDENT propose que l'on remette à la séance suivante le vote sur l'amendement de la Tchécoslovaquie, de la Suède et de la Pologne à l'article 10 (A/CONF.39/C.1/L.38 et Add.1 et 2) et celui des neuf pays à l'article 11 (A/CONF.39/C.1/L.105).

*Il en est ainsi décidé*².

ARTICLE 10 (Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité)

36. Le PRÉSIDENT invite la Commission à passer à l'examen de l'article 10 et des amendements y relatifs³.

37. M. MARESCA (Italie) dit que sa délégation a présenté un amendement à l'alinéa *c* du paragraphe 1 (A/CONF.39/C.1/L.81) pour introduire un élément de plus grande certitude dans le texte. Si le texte de la Com-

² Pour la suite des débats, voir la 18^e séance, par. 6.

³ Pour la liste des amendements à l'article 10, voir la 16^e séance, note 1.

¹ Voir la 15^e séance, par. 42.

mission du droit international est adopté, le dernier membre de phrase de l'alinéa *c* du paragraphe 1 risque de donner lieu à des erreurs d'interprétation au cours de la négociation; la délégation italienne a cru sage d'introduire l'idée que l'intention de l'Etat devait être formellement manifestée au cours de la négociation. M. Maresca n'a pas d'objection à ce que cet amendement soit renvoyé au Comité de rédaction.

38. M. DENIS (Belgique) présentant l'amendement de sa délégation à l'alinéa *a* du paragraphe 2 (A/CONF.39/C.1/L.100) dit que le paragraphe 4 du commentaire de l'article 10 appelle l'attention sur la pratique qui veut que le parape, surtout lorsqu'il est apposé par le chef de l'Etat, le premier ministre ou le ministre des affaires étrangères, soit l'équivalent d'une signature en bonne et due forme. Cependant, le membre de phrase « lorsqu'il est établi que les Etats ayant participé à la négociation en sont ainsi convenus », qui figure à l'alinéa *a* du paragraphe 2, risque de susciter des difficultés de fait et de mettre en cause la portée réelle du parape. En effet, les mots « il est établi » sont tout à fait généraux; ils n'excluent aucun mode de preuve et pourraient éventuellement englober un consentement allégué, résultant de conversations ou de toute autre source dans certaines circonstances particulières. Aussi la délégation belge propose-t-elle que l'on ajoute le mot « expressément » après le mot « convenus » à la fin de l'alinéa; mais elle n'insistera pas pour que son amendement soit mis aux voix.

39. M. VARGAS (Chili) explique la raison pour laquelle les neuf pays ont présenté un amendement au paragraphe 1 de l'article 10 (A/CONF.39/C.1/L.107): tout en approuvant la décision de la Commission de donner un sens générique au terme « traité », qui s'applique désormais aux traités de toutes dénominations, y compris les accords administratifs ou exécutifs et les traités en forme simplifiée, ils ont voulu attirer l'attention sur le fait que la signature suffit pour engager un Etat dans le cas d'accords administratifs ou exécutifs, alors que, pour les autres traités, le consentement des Etats s'exprime normalement par la ratification. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, la constitution stipule que les traités entrent en vigueur une fois qu'ils sont ratifiés par l'exécutif après avoir été approuvés par le Parlement; mais, dans la pratique, une interprétation trop stricte de cette règle a souvent pour effet de retarder la conclusion des accords internationaux; on a donc trouvé une solution qui n'oblige pas à modifier les dispositions constitutionnelles: on se fonde sur la teneur du traité pour décider si la signature peut suffire pour qu'un accord purement administratif ou exécutif soit mis en vigueur.

40. Le paragraphe 3 du commentaire de l'article 2 souligne que le traité en forme simplifiée est chose très courante et que son emploi se développe constamment; dans son projet de 1962, la Commission du droit international avait indiqué que ces traités pourraient faire exception au principe de la ratification⁴, mais elle a décidé par la suite de ne plus mentionner expressément ces accords en raison des difficultés que présente leur définition. L'amendement des neuf pays a pour but de surmonter

ces difficultés en définissant de façon claire et objective les traités pour lesquels la ratification ne sera pas requise. Les auteurs de l'amendement savent qu'il n'est pas souhaitable de faire mention du droit interne dans le projet; ils ont jugé néanmoins nécessaire de le faire étant donné que le droit interne est le seul critère possible en la matière; au reste, la Commission du droit international a fait elle-même mention du droit interne à l'article 43.

41. M. CUENCA (Espagne) dit que l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.108) se justifie non seulement pour des raisons de forme, mais aussi pour des raisons de fond, surtout dans le cas de l'alinéa *b* du paragraphe 2. Le texte rédigé par la Commission pour l'alinéa *b* du paragraphe 1 lui apparaît trop rigide car les mots « Lorsqu'il est par ailleurs établi » présupposent un accord formel. Dans le texte de 1965, la Commission avait employé la formule plus souple « Lorsqu'il ressort des circonstances de la conclusion du traité »⁵. La délégation espagnole propose donc les mots « Lorsqu'il ressort des circonstances que les Etats qui ont participé à la négociation ont été d'accord pour... ». Elle suggère de supprimer l'expression « en question » dans l'alinéa *c* du paragraphe 1 parce qu'elle est ambiguë en espagnol; ce point pourrait être renvoyé au Comité de rédaction. Ses critiques au sujet de l'alinéa *b* du paragraphe 1 valent également pour l'alinéa *a* du paragraphe 2 et la délégation espagnole a proposé un amendement semblable à ce paragraphe.

42. Quant à l'alinéa *b* du paragraphe 2 concernant la signature *ad referendum*, le Gouvernement des Etats-Unis, dans ses observations sur le projet d'articles, avait proposé d'ajouter les mots « à moins que l'Etat intéressé ne spécifie une date ultérieure au moment où il confirme sa signature »⁶ afin de ne pas causer de difficultés aux Etats qui doivent se conformer à certaines prescriptions de leur droit interne avant de pouvoir accepter d'être liés véritablement par un traité. L'Espagne se trouve dans ce cas et elle estime que la signature *ad referendum* fournit une solution satisfaisante; mais un Etat devrait, au moment où il confirme sa signature *ad referendum*, être libre de décider s'il désire devenir partie au traité à compter de la date de la signature *ad referendum*, ou à compter de celle où il confirme cette signature. Le Rapporteur spécial avait prévu cette possibilité dans son projet de 1965 et la délégation espagnole suggère d'insérer à nouveau cette clause parce que les raisons avancées par la Commission du droit international pour la supprimer ne lui paraissent pas convaincantes.

43. M. CARMONA (Venezuela) déclare que, bien qu'il ait retiré l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.70) pour se rallier à l'amendement des neuf pays (A/CONF.39/C.1/L.107), il aimerait exposer les raisons de sa proposition. L'adjonction de l'alinéa *b* au paragraphe 1 introduit un élément subjectif qui consiste à établir l'accord des Etats ayant participé à la négociation, accord qu'il est très difficile d'évaluer; la même remarque s'applique à l'alinéa *c* du paragraphe 1 car l'intention des Etats contractants peut donner lieu à diverses interpré-

⁵ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1965, vol. II, art. 11, 1 b, p. 173.

⁶ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 319.

⁴ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 178, par. 11 du commentaire de l'article 1.

tations. Comme les controverses éventuelles pourraient même conduire à des différends qui seraient portés devant les instances judiciaires internationales, sa délégation estime qu'il est nécessaire de supprimer ces deux alinéas.

44. M. LADOR (Israël) ne s'oppose pas à l'amendement de l'Italie (A/CONF.39/C.1/L.81) qui a pour but de prévoir une garantie supplémentaire, mais il craint que les mots « formellement manifestée » ne soulèvent des difficultés d'interprétation.

45. Tout comme il hésite à intervenir dans la question controversée des règles supplétives relatives à la signature et à la ratification, il ne souhaite pas examiner le point de savoir si un traité est ou non un accord administratif ou exécutif au regard du droit interne de tel ou tel Etat. Il ne peut donc approuver l'amendement des neuf pays (A/CONF.39/C.1/L.107).

46. L'amendement de l'Espagne (A/CONF.39/C.1/L.108) semble être essentiellement d'ordre rédactionnel. I s'écarte dans une certaine mesure du projet de la Commission en ce qui concerne la date de l'entrée en vigueur d'un traité signé *ad referendum*, car il admet que l'entrée en vigueur puisse être effective dès la notification de la signature. Cette question pourrait être examinée par le Comité de rédaction.

47. M. ZEMANEK (Autriche) se demande si le membre de phrase « ou a été exprimée au cours des négociations » est vraiment utile. Il donne à entendre qu'un représentant a le droit de prétendre que les pleins pouvoirs qui lui ont été conférés l'autorisent à exprimer le consentement de l'Etat qu'il représente à être lié par un traité. M. Zemanek propose donc de supprimer ce membre de phrase; il demandera que cette proposition soit disjointe et mise aux voix séparément.

48. Il peut appuyer l'amendement du Venezuela mais non celui des neuf pays; en effet, bien que les accords administratifs et exécutifs entrent tous de nos jours dans la pratique des Etats, il ne serait pas souhaitable d'introduire dans le projet des questions relevant du droit interne des Etats. Comme le paragraphe d'un texte n'est généralement qu'une étape provisoire, il peut appuyer également l'amendement de la Belgique.

49. M. KRAMER (Pays-Bas) déclare que l'alinéa *c* du paragraphe 1 semble indiquer que la signature implique le consentement de l'Etat à être lié malgré les éléments de preuve démontrant que la ratification doit suivre. On peut citer, à cet égard, le cas de plusieurs accords conclus par le Conseil de l'Europe, que le Secrétariat a considérés comme ayant été ratifiés à la date de la signature.

50. L'alinéa *c* du paragraphe 1 semble signifier qu'une déclaration faite au cours des négociations peut être l'équivalent d'une manifestation du consentement de l'Etat à être lié et que, lorsque le traité ne contient pas de disposition à cet effet, cela sera considéré comme un élément de preuve. Une telle déclaration ne sera nécessaire que si les pleins pouvoirs n'autorisent le représentant à signer le traité que sous réserve de ratification et elle contredira les pleins pouvoirs. Le cas où un gouvernement révoquera de cette manière l'ordre donné dans les pleins pouvoirs se présentera si rarement qu'il semble superflu de le prévoir dans le cadre du droit général des traités.

51. L'amendement italien (A/CONF.39/C.1/L.81) est une amélioration et il rend à peu près inutile la confirmation ultérieure prévue à l'article 7. Le Comité de rédaction pourra peut-être envisager d'exclure la possibilité, pour un Etat, de faire au cours des négociations une déclaration qui soit en contradiction avec les pleins pouvoirs.

52. M. Kramer suppose qu'aucun gouvernement n'acceptera de pleins pouvoirs ou d'instrument de ratification qui ne portent une signature en bonne et due forme. De même, tout traité doit porter des signatures complètes, à moins que l'intention contraire ne soit exprimée sans aucune équivoque et dans les formes. M. Kramer appuie donc l'amendement de la Belgique (A/CONF.39/C.1/L.100).

53. M. FINCHAM (Afrique du Sud) dit que l'alinéa *b* du paragraphe 1 pourrait susciter des difficultés si la signature devait avoir pour effet de lier l'Etat qui l'a donnée. D'après le paragraphe 3 du commentaire il ne s'agit que d'utiliser les éléments de preuve pour démontrer l'intention des parties, mais il est bien souvent difficile de faire la preuve des composantes subjectives de l'intention. Pour plus de clarté, on pourrait modifier le libellé de ce paragraphe comme suit: « Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par la signature de son représentant lorsque les Etats ayant participé à la négociation en sont ainsi convenus expressément, dans le traité ou autrement. »

54. S'il était décidé de conserver les trois alinéas du paragraphe 1 de l'article, l'alinéa *b* pourrait être remanié de la façon suivante: « Les Etats ayant participé à la négociation en sont ainsi convenus expressément » et, à l'alinéa *c* du paragraphe 1, on pourrait remplacer les mots « a été exprimée au cours des négociations » par les mots « a été expressément déclarée au cours des négociations ». Ces modifications pourraient aplanir la difficulté mentionnée par le représentant de l'Italie; des modifications semblables devraient être apportées aux articles 11 et 12.

55. M. Fincham n'approuve pas l'amendement des neuf pays parce qu'il est convaincu que le projet ne doit pas renvoyer au droit interne, qui est souvent difficile à déterminer.

56. Il serait tenté d'approuver l'amendement de la Belgique (A/CONF.39/C.1/L.100), mais il estime que cet amendement ne va pas assez loin.

57. M. BLIX (Suède) ne peut appuyer l'amendement de l'Italie (A/CONF.39/C.1/L.81): en effet, selon cet amendement, la signature ne pourrait exprimer le consentement de l'Etat à être lié par le traité que si cette intention était manifestée officiellement au cours des négociations.

58. Si la proposition d'un nouvel article 9 *bis* présentée par la Pologne et les Etats-Unis était adoptée (A/CONF.39/C.1/L.88 et Add.1), le cas peu courant prévu à l'alinéa *a* du paragraphe 1 se trouverait réglé.

59. Le représentant de la Suède ne peut appuyer l'amendement des neuf pays (A/CONF.39/C.1/L.107), parce qu'il ne faut pas que les Etats aient à étudier le droit interne d'un autre pays pour déterminer si le traité appartient à la catégorie des accords administratifs ou exécutifs; ce

travail, qui est déjà difficile pour les juristes du pays en question, le sera encore bien plus pour des étrangers.

60. L'amendement de l'Espagne (A/CONF.39/C.1/L.108) peut être renvoyé au Comité de rédaction.

61. Le PRÉSIDENT annonce qu'il va mettre d'abord aux voix l'amendement des neuf pays (A/CONF.39/C.1/L.107).

Par 60 voix contre 10, avec 16 abstentions, l'amendement des neuf pays est rejeté.

62. Le PRÉSIDENT met ensuite aux voix l'amendement proposé oralement par l'Autriche, qui tend à supprimer à l'alinéa c du paragraphe 1 les mots « ou a été exprimée au cours des négociations ».

Par 37 voix contre 10, avec 30 abstentions, l'amendement de l'Autriche est rejeté.

63. Le PRÉSIDENT dit qu'il suppose que les autres amendements peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁷.

PROPOSITION D'UN NOUVEL ARTICLE 10 *bis* (Consentement à être lié par un traité exprimé par l'échange d'instruments constituant un traité)

64. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouvel article 10 *bis* (A/CONF.39/C.1/L.89) proposé par la Pologne, ainsi libellé :

« Consentement à être lié par un traité exprimé par l'échange d'instruments constituant un traité »

« Le consentement d'Etats à être liés par un traité incorporé dans deux ou plusieurs instruments connexes s'exprime par l'échange de ces instruments, à moins que les Etats en question n'en soient convenus autrement. »

65. M. NAHLIK (Pologne) fait observer que le nouvel article 10 *bis* présenté par sa délégation est le complément logique de sa proposition de nouvel article 9 *bis* (A/CONF.39/C.1/L.88). Les articles 10, 11 et 12 du projet de la Commission ne couvrent pas tous les moyens par lesquels un Etat peut exprimer son consentement à être lié ni en particulier le plus fréquemment utilisé d'entre eux, c'est-à-dire l'échange de notes qui ne sont pas nécessairement signées, où cet échange à lui seul manifeste le consentement des parties. Cette méthode est entièrement distincte de l'échange des ratifications, ou des autres documents auxquels se réfère l'article 13, où il s'agit seulement de l'étape finale d'une procédure à deux degrés.

66. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (Uruguay) appuie la proposition de la Pologne, qui constitue une règle relevant du développement progressif du droit international.

La séance est levée à 18 h 5.

DIX-HUITIÈME SÉANCE

Mardi 9 avril 1968, à 10 h 50

Président : M. ELIAS (Nigeria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (suite)

PROPOSITION D'UN NOUVEL ARTICLE 10 *bis* (Consentement à être lié par un traité exprimé par l'échange d'instruments constituant un traité) [suite]¹

1. M. BEVANS (Etats-Unis d'Amérique) appuie la proposition polonaise (A/CONF.39/C.1/L.89) d'un nouvel article 10 *bis* consacré aux traités incorporés dans deux ou plusieurs instruments connexes. De nombreux accords sont en effet conclus par l'échange de notes, parfois par notes verbales sans signature. Le projet de convention n'ayant pas prévu le cas, il importe de combler cette lacune.

2. Si, dans la proposition polonaise, le mot « instruments » paraît avoir un caractère trop formel, notamment lorsqu'il s'agit de notes verbales, il est dans la ligne de la terminologie définie à l'article 2 du projet. Le texte proposé par la délégation polonaise peut appeler cependant quelques modifications de forme, mais il doit être approuvé pour le fond.

3. M. BINDSCHIEDLER (Suisse) objecte que l'amendement polonais ne permet pas, pour des raisons d'ordre juridique, d'obtenir le résultat recherché. A la base de cet amendement il semble y avoir, en effet, une confusion entre le consentement d'un Etat, acte unilatéral par lequel l'Etat accepte d'être lié par un traité, et l'entrée en vigueur du traité. Le consentement résulte de la signature ou du paraphe; il ne peut s'exprimer par un acte réel comme l'échange des instruments. C'est l'entrée en vigueur qui est déterminée par l'échange d'instruments encore que la date puisse être aussi celle du dernier instrument lorsqu'il n'y a pas simultanéité ou qu'elle puisse être fixée par l'accord lui-même. L'amendement polonais aurait plutôt sa place dans le cadre de l'article 21 du projet. La délégation suisse ne peut donc appuyer cet amendement sous sa forme actuelle.

4. M. CARMONA (Venezuela) pense que cet amendement serait acceptable à condition de faire une nette distinction entre les questions secondaires ou de procédure et les questions de fond; il serait dangereux en effet pour des questions de fond d'admettre la procédure proposée. Le Comité de rédaction pourrait être chargé de faire cette distinction dans le texte.

5. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition polonaise tendant à l'adjonction d'un nouvel article 10 *bis*, étant entendu que le Comité de rédaction y apporterait les modifications de forme nécessaires.

Par 42 voix contre 10, avec 27 abstentions, l'amendement polonais (A/CONF.39/C.1/L.89) est adopté.

⁷ Pour la suite des débats sur l'article 10, voir la 59^e séance.

¹ Pour le texte, voir la 17^e séance, par. 64.