

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.2

2eme 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)

COMPTES RENDUS ANALYTIQUES DES SÉANCES DE LA COMMISSION PLÉNIÈRE

PREMIÈRE SÉANCE

Mercredi 27 mars 1968, à 15 h 30

Président : M. ELIAS (Nigeria)

Election du Vice-Président de la Commission plénière

1. Le PRÉSIDENT invite les représentants à présenter des candidatures aux fonctions de vice-président de la Commission plénière.
2. M. BLIX (Suède) propose d'élire M. Smejkal (Tchécoslovaquie).
3. M. SECARIN (Roumanie), M. KRISHNA RAO (Inde), M. SUAREZ (Mexique) et M. KELLOU (Algérie) appuient cette proposition.

M. Smejkal (Tchécoslovaquie) est élu vice-président par acclamation.

Election du Rapporteur de la Commission plénière

4. Le PRÉSIDENT invite les représentants à présenter des candidatures aux fonctions de rapporteur. Conformément à l'article 48 du règlement intérieur, le Rapporteur sera également membre du Comité de rédaction.
5. M. RODRIGUEZ (Chili) propose d'élire M. Jiménez de Aréchaga (Uruguay).
6. M. WERSHOF (Canada), M. YASSEEN (Irak), M. SMEJKAL (Tchécoslovaquie) et M. DE CASTRI (Espagne) appuient cette proposition.

M. Jiménez de Aréchaga (Uruguay) est élu rapporteur par acclamation.

La séance est levée à 16 h 25.

DEUXIÈME SÉANCE

Jeudi 28 mars 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

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le projet d'articles relatifs au droit des traités adopté par la

Commission du droit international à sa dix-huitième session (A/6309/Rev.1/II)¹.

ARTICLE PREMIER (Portée des présents articles)²

2. M. BLIX (Suède) déclare avoir présenté son amendement à l'article premier (A/CONF.39/C.1/L.10) pour la raison qu'il lui semble inexact d'énoncer que la convention se réfère aux traités conclus entre les Etats, alors qu'en fait elle s'applique également à la conclusion de ces traités.

3. M. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique), présentant son amendement à l'article premier (A/CONF.39/C.1/L.15), expose que cet article pose un problème très important car il limite le champ d'application de la convention aux traités conclus entre Etats et ne concerne pas les traités conclus par des organisations internationales. Cette manière d'aborder le problème de la codification du droit des traités ne tient compte ni de l'évolution du droit international au cours du xx^e siècle, ni de la croissance des activités des organisations internationales qui ont généralement la capacité de conclure des traités. Actuellement, les organisations internationales sont des éléments importants de la communauté mondiale et le nombre d'accords auxquels elles sont parties est déjà très grand et ne fera qu'augmenter. Le représentant des Etats-Unis rappelle que dans le projet provisoirement adopté en 1962 l'article premier définissait le terme traité comme s'étendant aux traités « conclus entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international ».

4. Le fait d'exclure les organisations internationales du champ d'application de la convention créerait de graves difficultés dans l'avenir. De nombreux représentants des organisations internationales participent aux travaux de la Conférence et pourraient faire connaître leur avis sur cette question. Il serait souhaitable de créer un groupe de travail chargé d'étudier les modifications en question et qui comprendrait des représentants de certaines organisations internationales. Les Etats-Unis ont voulu tenir compte des observations présentées à la Sixième Commission de l'Assemblée générale par divers pays en voie de développement et notamment par le Libéria, Ceylan, le Dahomey et le Koweït, qui souhaitaient voir étendre la portée de l'article premier aux traités conclus par des organisations internationales.

5. M. Kearney signale que si son amendement est accepté il faudra apporter un certain nombre de modifications à l'ensemble du projet et notamment à l'article 3, qui n'indique pas quels seront les effets de la convention sur les organisations internationales.

¹ Le projet d'articles figure également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 193 et suiv.

² La Commission était saisie des amendements suivants: Suède, A/CONF.39/C.1/L.10; Etats Unis d'Amérique, A/CONF.39/C.1/L.15; Hongrie, A/CONF.39/C.1/L.18; République du Viet-Nam, A/CONF.39/C.1/L.27; Congo (Brazzaville), A/CONF.39/C.1/L.32.

6. M. USTOR (Hongrie), présentant son amendement (A/CONF.39/C.1/L.18), convient que l'article premier était utile dans le contexte des travaux de la Commission du droit international, mais il ne voit pas la nécessité de le conserver puisque la portée de la convention sur le droit des traités est déjà indiquée dans le titre du projet et ressort d'une manière absolument claire de la définition du mot « traité » qui figure à l'article 2.

7. M. KRISHNA RAO (Inde) estime que la formulation de l'article premier est simple et claire. A sa quatorzième session, la Commission du droit international a décidé d'écarter du champ d'application du projet d'articles les traités autres que ceux qui sont conclus entre Etats. Ce faisant, elle a voulu éviter de compliquer et de retarder la rédaction du projet d'articles, compte tenu des nombreux caractères particuliers que présentent les traités conclus par des organisations internationales. La Commission, estimant que le mieux est l'ennemi du bien, a choisi de rédiger un projet moins complet et moins ambitieux, mais plus réaliste. Les commentaires des représentants des Etats à la Sixième Commission, en 1966 et 1967, et les observations écrites des gouvernements montrent que la grande majorité des gouvernements a admis la limitation de la portée du projet.

8. Le représentant de l'Inde ajoute que si l'opinion contraire de certains pays était connue, ils viennent seulement de faire une proposition précise en vue d'élargir la portée de la convention. Une telle modification exigerait une nouvelle étude approfondie qui pourrait bien bloquer les travaux de la Conférence et repousser de cinq ans, peut-être, la conclusion de la convention.

9. La capacité des organisations internationales de conclure des traités n'est pas en cause. L'article 3 du projet la reconnaît expressément, comme il reconnaît l'applicabilité à ces traités des règles pertinentes énoncées dans le projet. L'article 4 limite également la portée de la convention en stipulant que les traités qui sont les actes constitutifs d'une organisation internationale ou qui sont adoptés au sein d'une organisation internationale seront soumis aux règles pertinentes de l'organisation.

10. Il n'y a donc pas lieu de s'engager dans une voie qui obligerait la Commission plénière à se substituer à la Commission du droit international, car aucun groupe de travail ne pourrait mener à bien une opération aboutissant à modifier de fond en comble le projet de convention. Citant quelques-uns des nombreux articles qu'une extension de la portée de la convention obligerait à modifier, le représentant de l'Inde affirme que la Conférence, comme elle en a reçu le mandat, doit essayer d'adopter une convention modeste et satisfaisante, même si elle n'est pas la meilleure et la plus complète possible. Il se prononce donc pour le maintien de l'article premier tel que la Commission du droit international l'a rédigé.

11. Quant à la proposition de substituer les mots « s'appliquent » à « se réfèrent » (A/CONF.39/C.1/L.15), il laisse au Comité de rédaction le soin de retenir la meilleure solution.

12. M. ALVARADO (Pérou) regrette que l'on n'ait pas séparé, dans le projet, les dispositions relatives aux traités bilatéraux de celles qui concernent les traités multilatéraux. Il serait préférable de répartir les articles en trois parties: la première contiendrait les dispositions

communes à tous les traités, la deuxième concernerait les traités bilatéraux et la troisième les traités multilatéraux. Avec la méthode suivie par la Commission du droit international, on risque en effet de voir étendre aux traités multilatéraux des dispositions s'appliquant aux seuls traités bilatéraux. Le représentant du Pérou espère qu'en examinant l'ensemble des amendements proposés, le Comité de rédaction voudra bien tenir compte de son observation.

13. M. YAPOBI (Côte d'Ivoire) déclare que la délégation de la Côte d'Ivoire envisageait de se prononcer pour l'extension de la portée de l'article premier. Toutefois, touchée par les arguments du représentant de l'Inde et pour tenir compte des réalités, elle se rallie au maintien de cet article tel qu'il est rédigé dans le projet, puisque la Commission du droit international elle-même, après tant d'années d'étude, a dû exclure les traités conclus par les organisations internationales. Le représentant de la Côte d'Ivoire retient en tout cas qu'en vertu de l'article 3 les règles pertinentes du projet peuvent manifestement s'appliquer aux traités conclus par les organisations internationales.

14. M. TORNARITIS (Chypre) comprend les raisons qui ont motivé le choix de la Commission du droit international, mais il pense que, du point de vue strictement juridique, ce serait manquer de réalisme que d'exclure du champ d'application de la convention une catégorie de traités aussi importante que celle des traités conclus par les organisations internationales dont les activités sont en constante expansion. Il espère que l'on trouvera plus tard le moyen de combler cette lacune. D'autre part, il estime que le maintien du mot « conclus » à l'article premier ferait naître des difficultés.

15. Sir Lalita RAJAPAKSE (Ceylan) reconnaît que les traités conclus entre Etats et les traités conclus par les organisations internationales ont des caractères communs; mais il hésite à appuyer une proposition tendant à les faire régir par un même ensemble de règles.

16. Il rappelle que le droit coutumier relatif aux traités entre Etats a subi pendant des siècles le lent travail de l'histoire alors que les principes qui gouvernent les relations des organisations internationales entre elles comme avec les Etats n'ont eu que quelques décennies pour mûrir. Aussi, le représentant de Ceylan estime-t-il que les éminents juristes de la Commission du droit international, qui ont consacré une vingtaine d'années à la rédaction du projet, ont eu raison de laisser de côté les traités conclus par les organisations internationales.

17. A plus forte raison, la Conférence doit-elle s'abstenir d'entreprendre une vaste modification du projet car elle dispose seulement de quelques semaines pour ses travaux. Le problème, en effet, n'est pas uniquement d'adapter les articles aux caractères particuliers des traités conclus par les organisations internationales, ce qui est déjà une tâche immense, mais aussi de déterminer les caractères particuliers à retenir ou à rejeter.

18. L'orateur souhaite, comme le représentant des Etats-Unis, que l'élaboration des principes applicables aux traités conclus par les organisations internationales permette d'assurer la stabilité des relations internationales, mais une démarche hâtive faite à la présente conférence,

c'est-à-dire tardivement, ne conduira pas au résultat recherché. Vouloir soumettre ces traités à des règles analogues à celles qui se sont révélées satisfaisantes pour les relations entre Etats pourrait même compromettre les progrès d'une évolution qui, dans la pratique des organisations, tend à écarter les règles traditionnelles applicables aux relations entre Etats.

19. Le représentant de Ceylan ne partage pas la crainte de voir appliquer les dispositions du projet, en tant que droit coutumier, aux traités conclus par les organisations internationales. Si c'est la disposition finale de l'article 3 qui donne cette impression, on pourrait la modifier pour supprimer l'équivoque.

20. Le régime des traités conclus par les organisations internationales pourra être étudié ultérieurement et nombre de principes du projet d'articles seront alors repris pour être appliqués à ces traités. Mais une telle extension exige un examen approfondi. Il convient de citer le cas des missions spéciales dont l'étude a été disjointe de celle des missions diplomatiques permanentes par la Conférence de Vienne de 1961.

21. La Commission du droit international devrait étudier le régime des traités conclus par les organisations internationales et présenter un rapport à la Sixième Commission en vue de l'élaboration ultérieure des règles applicables à ces traités. L'amendement proposé par le représentant des Etats-Unis bouleverserait le projet dont la Conférence est saisie. Il exigerait de telles modifications qu'il pourrait non seulement retarder les travaux de la Conférence mais l'obliger même à s'ajourner pour en renvoyer l'étude à la Commission du droit international.

22. M. FRANCIS (Jamaïque) rappelle que le principe sur lequel est fondé l'amendement des Etats-Unis a déjà été longuement examiné et que la Commission du droit international, compte tenu de l'opinion exprimée par la majorité des Etats, a confirmé à sa dix-huitième session sa décision de limiter le champ d'application du projet de convention aux traités conclus entre Etats. La question qui se pose maintenant est celle de savoir si l'on peut adopter ce principe sans détruire l'équilibre de tout le projet et si l'amendement des Etats-Unis peut être incorporé dans le projet de convention sans retarder considérablement les travaux de la Conférence. Le représentant des Etats-Unis ne dissimule pas que l'adoption de son amendement entraînerait d'importantes modifications au projet, puisqu'il a proposé la constitution d'un groupe de travail. Cette méthode présenterait deux inconvénients: d'une part la Commission plénière n'aurait rien à faire pendant que le groupe de travail délibérerait; d'autre part, il faudrait se demander si les organisations internationales ne devraient pas participer à la Conférence. Le mieux serait probablement de ne pas modifier l'article premier quant au fond. En revanche, si la Conférence est disposée à tenir compte des considérations exprimées dans l'amendement en question, il faut soit prévoir l'établissement d'un instrument distinct qui pourrait être annexé à la Convention, soit apporter de légères modifications aux articles 1 et 3 pour que la Convention puisse s'appliquer aux accords conclus entre les Etats et les organisations internationales, avec l'assentiment des intéressés.

23. M. MOUDILENO (Congo-Brazzaville) dit qu'il n'est pas opposé quant au fond à l'idée exprimée dans l'article

premier. Cependant, les participants à la Conférence, s'ils sont des juristes, sont également les représentants de gouvernements. Etant donné que tout texte élaboré par des Etats et adopté par eux porte le nom de traité, il serait préférable de dire: « Le présent traité détermine les règles relatives aux traités. » Les mots « traités » et « Etats » seraient définis à l'article 2.

24. M. PHAN-VAN-THINH (République du Viet-Nam) estime qu'il serait souhaitable d'élargir le champ d'application du projet de convention en raison de l'importance que revêtent, notamment pour les pays en voie de développement, les traités conclus « entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international ». Il est vrai que le fait de modifier l'article premier risque de retarder l'aboutissement des travaux de la Conférence, mais ce qui importe avant tout c'est le résultat obtenu.

25. M. MARESCA (Italie) examine successivement les trois premiers amendements présentés au sujet de l'article premier, qui tendent soit à raccourcir, soit à élargir, soit à supprimer cet article. En ce qui concerne l'amendement suédois (A/CONF.39/C.1/L.10), il serait regrettable de supprimer le mot « conclus » qui indique bien le processus grâce auquel un accord se forme, devient parfait et entre en vigueur. En supprimant l'article premier (A/CONF.39/C.1/L.18), on risquerait que la convention soit appliquée à des accords qui n'ont rien à voir avec des accords internationaux. Pour ce qui est de l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.15), M. Maresca rappelle ce qui s'est passé en 1961 à la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques. Cette conférence avait pour objet la codification du droit diplomatique. Deux questions se posaient: celle des missions permanentes et celle des missions spéciales. Le problème des missions spéciales était si important que la Conférence a constitué une sous-commission chargée de l'examiner³. De même, il est indéniable que les traités conclus par d'autres « sujets du droit international » posent un problème. Il serait donc souhaitable de constituer un groupe de travail chargé d'examiner la question, de façon que la Conférence puisse se prononcer en toute connaissance de cause.

26. M. KHLESTOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) fait observer que l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.15) n'a pas uniquement pour objet de modifier un article du projet. Or, l'Assemblée générale, dans sa résolution 2166 (XXI), a transmis à la Conférence le projet d'articles élaboré par la Commission du droit international. Il convient de souligner à ce sujet la qualité exceptionnelle du travail effectué par cette commission, compte tenu des intérêts de nombreux Etats. Peut-être pourrait-on relever quelques insuffisances, mais dans l'ensemble le projet présenté est excellent. Ce projet porte exclusivement sur les traités conclus entre Etats. La proposition des Etats-Unis tend à élargir la portée de la convention qui s'appliquerait également aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. L'idée n'est pas nouvelle. Elle a été soigneusement étudiée par la Commission qui l'a rejetée et qui a décidé, à sa quatorzième session, de limiter le champ

³ Voir *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente: 62.XI.1), p. 53, par. 13 à 16.

d'application du projet aux traités conclus entre Etats. En effet, les accords entre les organisations internationales ont des caractéristiques qui leur sont propres et il aurait été trop compliqué de vouloir en tenir compte dans le projet en cours d'élaboration. Si l'amendement des Etats-Unis était adopté, il faudrait remanier un très grand nombre d'articles. En fait, le problème se poserait de tout autre façon; il faudrait envisager la question en partant d'un point de vue entièrement différent et la Conférence serait dès le départ vouée à un échec. Il est indiscutable que les traités conclus par des organisations internationales soulèvent de nombreux problèmes, mais cette question est étudiée tant par les juristes internationaux que par la Commission du droit international. Pour l'instant, l'important est d'assurer le succès de la Conférence. C'est pourquoi la délégation de l'URSS estime qu'il lui est impossible d'appuyer l'amendement des Etats-Unis.

27. M. SEATON (République-Unie de Tanzanie), se référant à l'observation formulée par le représentant du Congo (Brazzaville), dit que le projet d'instrument présenté à la Conférence est bien une véritable convention. On pourrait donc dire: « La présente Convention se réfère aux traités conclus entre Etats ». Cette question pourrait être renvoyée au Comité de rédaction.

28. S'agissant de l'amendement des Etats-Unis (A/CONF. 39/C.1/L.15), la délégation tanzanienne se demande si ce n'est pas manquer de réalisme que de vouloir limiter le champ d'application de la convention aux traités conclus entre Etats à un moment où le rôle des organisations internationales tend à prendre de plus en plus d'importance. En outre, on ne peut, semble-t-il, faire une nette distinction entre les traités conclus par ces organisations et ceux qui sont conclus entre Etats. Ces organisations sont assujetties aux règles normales du droit international, particulièrement lorsqu'un traité est entré en vigueur. La question soulevée par l'amendement des Etats-Unis est donc très importante et demande à être examinée avec soin. En particulier, il n'est peut-être pas possible d'adopter le texte même proposé par les Etats-Unis qui pourrait donner lieu à différentes interprétations. Il conviendrait notamment de préciser ce qu'on entend par « autres sujets de droit international ». Pour ne pas retarder les travaux de la Conférence, il serait sans doute préférable, au stade actuel, de ne pas chercher à modifier profondément l'article premier.

29. M. HARRY (Australie) souligne l'importance que sa délégation attache à la codification et au développement progressif du droit des traités. Tous les pays ont un intérêt vital au respect du principe *pacta sunt servanda*. En outre, les petits Etats, ainsi que les Etats de moyenne importance, attachent un intérêt particulier à un système de droit international des traités reposant sur une base solide. Certes, les Etats plus puissants s'y intéressent également, mais les Etats plus modestes, du fait qu'ils se trouvent dans une position qui leur permet difficilement d'obtenir réparation, doivent s'en remettre davantage au caractère inviolable du traité et souffrent de tout ce qui porte atteinte aux bonnes relations internationales. Lorsque les traités ne sont pas respectés, la justice est au service des forts.

30. Le travail de la Conférence consistera à discuter les propositions de la Commission du droit international par

article ou par groupe d'articles et à se prononcer sur chaque article. La Conférence devra cependant tenir compte de la suggestion du Secrétaire général (A/CONF. 39/3, par. 15) selon laquelle lorsque la Commission plénière arrivera à l'examen d'une partie du projet présentant des difficultés particulières elle devrait consacrer un débat à l'ensemble de cette partie avant de la renvoyer à un sous-comité ou à un groupe de travail pour examen et rapport. Le Secrétaire général a proposé non sans raison d'agir de la sorte pour la cinquième partie du projet d'articles.

31. Pour ce qui est de l'article premier, la délégation australienne regrette que la Commission du droit international ait été obligée de limiter ses propositions aux traités conclus entre Etats. En agissant ainsi, la Commission a laissé de côté une catégorie de traités qui prend de plus en plus d'importance dans les relations internationales, c'est-à-dire les traités conclus entre les Etats d'une part et les organisations internationales de l'autre. Il est possible que la Commission ait également exclu une catégorie de traités que l'on appelle des traités « trilatéraux », c'est-à-dire les traités auxquels un Etat A et un Etat B, ainsi qu'une organisation internationale C sont parties. La position en ce qui concerne ces traités n'est pas très claire. Le projet d'articles devient-il inapplicable à un accord entre Etats dès lors qu'une organisation internationale est également partie à cet accord? En outre, dans ses propositions, la Commission n'a pas tenu compte d'autres importants aspects du droit des traités, et notamment de l'effet de l'ouverture des hostilités, de la succession d'Etats en matière de traités, de la responsabilité des Etats et de la clause de la nation la plus favorisée.

32. La délégation australienne comprend les raisons qui ont poussé la Commission du droit international à ne s'occuper que de certains aspects du droit des traités. Cette façon de procéder comporte cependant des inconvénients. Il sera difficile à la Conférence d'avoir présentes à l'esprit les répercussions que peuvent avoir sur d'autres domaines du droit des traités les propositions qui lui sont présentées. Elle devra cependant faire en sorte que les décisions qu'elle prendra n'aient pas d'effets défavorables dans les domaines du droit des traités qui n'ont pas été évoqués devant elle.

33. Il est trop tard pour modifier complètement la méthode adoptée par la Commission. Cependant, de l'avis de la délégation australienne, la Conférence devrait envisager sérieusement de renoncer à limiter le champ d'application du projet d'articles aux traités entre Etats. Il faudrait remanier le projet de manière à l'étendre en fait aux traités auxquels les organisations internationales sont parties. Une telle modification entraînera la revision de plusieurs articles et il est certain qu'il sera difficile à la Commission plénière d'entreprendre cette tâche. La délégation australienne est donc d'avis de constituer un groupe de travail qui serait chargé d'examiner ce problème, de faire rapport à la Commission sur la question de savoir si l'on peut étendre le champ d'application du projet aux organisations internationales et autres sujets du droit international et, dans l'affirmative, d'indiquer les modifications qu'il conviendrait d'apporter aux articles.

La séance est levée à 13 heures.