

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.27

27eme 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)

un facteur décisif, que l'entrée en vigueur soit prévue dans le traité ou ailleurs. Cet amendement ne portera que sur le paragraphe 1 et pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.

60. L'amendement de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.185 et Add.1) présente une version de l'article envisagé selon une optique différente, tant du point de vue pratique que du point de vue théorique. Cet amendement, ainsi que celui de l'Inde (A/CONF.39/C.1/L.193) pourrait être examiné par le Comité de rédaction.

La séance est levée à 13 heures.

VINGT-SEPTIÈME SÉANCE

Mercredi 17 avril 1968, à 17 h. 30

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*)

ARTICLE 22 (Entrée en vigueur à titre provisoire) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 22 du projet de la Commission du droit international¹.

2. M. CASTREN (Finlande) déclare que sa délégation est favorable au maintien de l'article 22 dans son intégralité et est opposée à la suppression du paragraphe 2. Elle peut appuyer les amendements proposés par la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.185 et Add.1), par la Belgique (A/CONF.39/C.1/L.194) et par l'Inde (A/CONF.39/C.1/L.193). Par contre, elle ne peut appuyer l'amendement de la délégation de la République du Viet-Nam (A/CONF.39/C.1/L.176), pour les raisons qu'elle a déjà fait valoir à la 26^e séance² contre l'amendement de cette délégation à l'article 21 (A/CONF.39/C.1/L.175).

3. M. MAKAREWICZ (Pologne), présentant l'amendement proposé conjointement par sa délégation et par celle de la Hongrie (A/CONF.39/C.1/L.198), rappelle ce qui a déjà été indiqué dans les observations du gouvernement polonais sur l'article 22 (A/CONF.39/6/Add.1): cet article ne semble pas prévoir la fin de ce qui constitue essentiellement un état de choses provisoire et qui échappe, à ce titre, au domaine d'application de l'article 51. Tenant compte de l'accord général sur la proposition de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie tendant à remplacer les mots « entrée en vigueur à titre provisoire » par l'expression « application à titre provisoire » (A/CONF.39/C.1/L.185 et Add.1) qu'elles approuvent entièrement, les

délégations de la Pologne et de la Hongrie ont repris cette expression dans leur amendement. L'alinéa *c* du nouveau paragraphe qu'elles proposent fait clairement ressortir la différence entre la fin de l'application provisoire d'un traité et la fin du traité prévue à l'article 51.

4. M. SARIN CHHAK (Cambodge) déclare que sa délégation est favorable au principe énoncé à l'article 22, qui trouve sa justification dans la pratique courante et qui satisfait aux besoins des Etats. En pratique, l'application provisoire d'un traité n'a guère d'inconvénients, puisqu'il est très rare que des Etats se retirent d'un traité entre la signature et la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion. La délégation du Cambodge est favorable au texte de la Commission du droit international, mais si la majorité ne l'approuve pas, elle votera pour l'amendement de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.185 et Add.1).

5. M. POP (Roumanie) déclare que, en élaborant sa rédaction réaliste de l'article 22, la Commission du droit international a su tenir compte du fait que, dans la pratique des Etats, certains traités sont appliqués à titre provisoire en attendant leur ratification, leur acceptation ou leur approbation. Elle a également tenu compte de la nécessité de répondre aux besoins réels des Etats en proposant un système qui permette d'éviter les retards entraînés par la procédure de ratification, d'approbation ou d'acceptation lorsque la teneur même du traité rend indispensable son application immédiate. Cette pratique a été suivie fréquemment par la Roumanie, notamment pour les accords commerciaux et les accords en matière de transports.

6. La délégation roumaine estime que l'amendement de la Hongrie et de la Pologne (A/CONF.39/C.1/L.198) et l'amendement de la Belgique (A/CONF.39/C.1/L.194) améliorent le texte élaboré par la Commission. Elle estime en outre qu'il convient de fondre les alinéas *a* et *b* et elle s'est donc jointe à la délégation bulgare pour proposer un amendement à cet effet (A/CONF.39/C.1/L.195). La délégation roumaine peut appuyer la proposition de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.185 et Add.1) visant à remplacer l'expression « peut entrer en vigueur à titre provisoire » par l'expression « peut être appliqué à titre provisoire ».

7. M. ARIFF (Malaisie) dit que l'application de l'article 22 soulève certains problèmes pratiques car cet article tend à empiéter sur l'objet même des articles 11 et 12, lesquels indiquent clairement que la ratification, l'acceptation, l'approbation et l'adhésion sont les procédures par lesquelles un Etat exprime son consentement à être lié par un traité. La faculté que l'article 22 donne aux Etats de se soustraire à la procédure habituelle et de recourir à la clause de l'entrée en vigueur à titre provisoire risque en fin de compte de rendre nulles et non avenues les formes traditionnelles d'expression du consentement. De plus, il semble que rien n'empêche un Etat de retarder indéfiniment la ratification formelle d'un traité sous prétexte que ce traité est entré en vigueur à titre provisoire. De fait, au cours des négociations, les Etats se refusent parfois à insérer dans le traité une disposition relative à l'entrée en vigueur à titre provisoire par crainte de difficultés d'ordre constitutionnel et parce qu'il est fréquent que les négociateurs n'aient pas compétence pour

¹ Pour la liste des amendements proposés, voir la 26^e séance, note 4.

² Par. 14.

approuver ce genre d'arrangements souples. Par ailleurs, on peut avancer certains arguments solides en faveur du maintien de l'article 22: on a souvent avantage à éviter le retard inutile qu'entraîne l'application des procédures traditionnelles et l'on peut ainsi profiter beaucoup plus tôt des avantages du traité. La délégation de la Malaisie est donc dans l'ensemble favorable au maintien du paragraphe 1 de cet article; par contre, le paragraphe 2 semble entraîner des complications inutiles, notamment lorsque le texte du traité est long et qu'une partie du traité entre en vigueur à titre provisoire tandis que le reste demeure sans effet jusqu'à ce que les procédures traditionnelles soient terminées. La délégation de la Malaisie peut appuyer l'amendement de la Grèce (A/CONF.39/C.1/L.192), exception faite du membre de phrase « en totalité ou en partie ».

8. M. SUPHAMONGKHON (Thaïlande) reconnaît qu'il est inutile de conserver le paragraphe 2 de l'article 22 mais il estime que, afin d'écartier tous doutes éventuels, il serait peut-être bon de fondre les deux paragraphes de cet article, comme le propose l'amendement de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.185 et Add.1). La délégation de la Thaïlande appuie également la proposition de ces délégations visant à remplacer les mots « entrer en vigueur » par « être appliqué ». Elle considère néanmoins que l'on pourrait améliorer le texte de cet amendement en remplaçant les mots « Un traité ou une partie d'un traité » par « Un traité ou toute partie de celui-ci » et en remplaçant les mots « il sera appliqué à titre provisoire », à l'alinéa *a*, par « il sera ainsi appliqué ». Les amendements de la Belgique (A/CONF.39/C.1/L.194) et de la Hongrie et de la Pologne (A/CONF.39/C.1/L.198) semblent contenir des éléments intéressants.

9. La délégation thaïlandaise aimerait que l'Expert-conseil explique les raisons de l'emploi du mot « adhésion » à l'alinéa *a*. Elle peut imaginer que des Etats qui ont conclu un traité conviennent de l'appliquer à titre provisoire en attendant la ratification, l'acceptation ou l'approbation, mais elle voit mal comment l'application à titre provisoire peut précéder l'adhésion, étant donné que les Etats intéressés ne seront pas parties contractantes avant l'adhésion.

10. M. HARRY (Australie) dit que sa délégation a pensé, au premier abord, que l'article 22 était inutile du fait de l'existence de l'article 21, et que la Commission du droit international n'avait peut-être pas tenu pleinement compte de la pratique moderne des Etats en la matière. De toute façon, il lui a semblé que le libellé de la Commission demandait à être profondément remanié. L'amendement de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.185 et Add.1) pourrait rendre service, mais il ne résoudrait pas tous les problèmes.

11. Cependant, les débats ont élucidé bien des questions et, aux yeux de la délégation australienne, il ne reste plus que deux lacunes à combler. Il s'agit tout d'abord du nombre des acceptations, approbations ou adhésions nécessaires pour que le traité entre en vigueur et cesse d'être appliqué à titre provisoire: peut-être pourrait-on combler cette lacune en remplaçant les mots « les Etats contractants », à l'alinéa *a*, par « le nombre voulu

d'Etats contractants ». Reste également le problème soulevé dans l'amendement de la Belgique (A/CONF.39/C.1/L.194) concernant le droit qu'a l'Etat contractant partie à l'accord subsidiaire touchant l'application provisoire de se retirer de cet accord. L'amendement de la Hongrie et de la Pologne (A/CONF.39/C.1/L.198) pourrait combler cette lacune, mais il vaudrait peut-être mieux s'inspirer de l'amendement de la Belgique en donnant à l'énoncé de la disposition un caractère supplétif, et commencer le nouveau paragraphe par les mots « Sauf disposition ou accord contraire ». La délégation australienne aimerait connaître l'avis de l'Expert-conseil sur cette question.

12. M. SEVILLA-BORJA (Equateur) dit que sa délégation désire qu'il soit pris acte de ce que les articles 21 et 22 ont trait à l'aspect formel de l'entrée en vigueur des traités; le fait qu'un traité est entré en vigueur ne signifie pas nécessairement qu'il soit valide sur le plan du droit. L'entrée en vigueur ne fait qu'établir une présomption réfutable concernant la validité; cette présomption n'empêche pas d'invoquer les causes qui rendent le traité annulable, ou qui peuvent entraîner sa nullité ou justifier sa terminaison.

13. La délégation équatorienne a estimé opportun de faire cette déclaration afin d'éviter à l'avenir toute interprétation des articles 21 et 22 qui trahirait l'esprit des règles qu'ils consacrent; elle demande donc que son avis soit consigné dans le rapport du Rapporteur de la Commission plénière.

14. M. Sevilla-Borja appuie l'amendement de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie à l'article 22 (A/CONF.39/C.1/L.185 et Add.1) parce que l'expression « application à titre provisoire » a un sens plus juridique et plus précis que la formule « entrée en vigueur à titre provisoire ».

15. Sir Humphrey WALDOCK (Expert-conseil) déclare que la Commission du droit international, et plus particulièrement son comité de rédaction, ont longuement réfléchi au choix entre les expressions « application à titre provisoire » et « entrée en vigueur à titre provisoire », ainsi qu'à l'endroit où il convenait de placer l'article 22 dans l'économie générale du projet.

16. La Commission a finalement décidé de retenir l'expression « entrée en vigueur à titre provisoire » parce qu'il lui a semblé qu'elle était utilisée expressément dans la grande majorité des traités contenant la disposition actuellement à l'étude. D'autres preuves sont venues par la suite confirmer cette impression. En outre, pour autant que la Commission le sache, l'emploi de cette expression n'a pas suscité la moindre difficulté.

17. Du point de vue de l'élégance juridique, il semble également préférable de ne pas parler d'application, car il est clair que avant que des dispositions conventionnelles puissent être appliquées, il faut qu'un instrument international soit entré en vigueur. Cet instrument peut être soit le traité principal lui-même, soit un accord subsidiaire tel qu'un échange de notes extérieur au traité. La nécessité d'utiliser le terme « traité » pour décrire l'instrument international en question soulève sans doute certaines difficultés. Cependant, étant donné que la

plupart des traités parlent d'« entrée en vigueur à titre provisoire », la Commission a estimé que, tout compte fait, il était souhaitable de retenir cette expression en dépit des problèmes incontestables qu'elle soulève.

18. La Commission a jugé souhaitable d'utiliser l'expression « entrée en vigueur à titre provisoire » pour une autre raison également: il est très au courant en effet que cette procédure soit suivie dans les cas où il est extrêmement urgent de mettre en vigueur les dispositions du traité. En de tels cas, il arrive que la ratification n'ait jamais lieu parce que le but du traité a été atteint avant qu'elle ait pu se faire. Il est bien évident que des instruments de cette nature doivent avoir une base juridique et c'est la raison pour laquelle il convient de faire mention de l'« entrée en vigueur à titre provisoire ».

19. La suggestion présentée au cours de la présente discussion, qui préconise le transfert des dispositions de l'article 22 à la partie du projet qui traite de l'application du traité pose un problème en ce que les dispositions en question feraient alors mention de l'application d'un traité qui, selon toute apparence, n'est pas entré en vigueur.

20. Quant à l'autre question importante soulevée au cours des débats, elle consiste à prévoir une disposition pour la fin d'un traité qui est entré en vigueur à titre provisoire. La Commission du droit international a examiné cette question et avait effectivement prévu dans ses projets précédents une disposition à cet effet. Par la suite cependant, on a jugé inélégant de parler de « mettre fin » à un traité de cette nature. La Commission est arrivée en outre à la conclusion que la teneur de toute disposition relative à la fin du traité irait de soi ou serait couverte par l'article 51 sur la fin d'un traité par consentement des parties. Sir Humphrey Waldock désire toutefois préciser que, mise à part la question secondaire de l'élégance juridique, la Commission du droit international ne ferait certainement pas d'objection de fond à une proposition telle que celle qui est contenue dans l'amendement de la Hongrie et de la Pologne (A/CONF.39/C.1/L.198).

21. L'article 22 fait mention par prudence de l'adhésion: il est tout à fait courant en effet d'ouvrir à la signature un traité multilatéral pour une courte période, de six mois par exemple, à l'expiration de laquelle ce traité sera ouvert seulement à l'acceptation, à l'adhésion ou à l'approbation.

22. M. BEVANS (Etats-Unis d'Amérique) dit qu'il demande que l'on ne mette pas aux voix l'amendement de sa délégation, ni ceux de la République de Corée et de la République du Viet-Nam, qui tendent à la suppression de l'article 22 (A/CONF.39/C.1/L.154 et Add.1). Il formule cette demande en supposant admis que l'article 22 n'apportera aucun changement aux règles du droit international qui régissent l'entrée en vigueur des traités. Lorsqu'il a présenté son amendement, il s'est efforcé d'éviter toute confusion sur ce point, à propos des actes internationaux que le droit interne considère comme des « traités », dont l'entrée en vigueur ou la mise en application sont subordonnées à des procédures déterminées.

23. Compte tenu de cette réserve, M. Bevans est maintenant disposé à soutenir l'amendement de la Yougoslavie (A/CONF.39/C.1/L.185 et Add.1), combiné avec l'amendement belge (A/CONF.39/C.1/L.194).

24. M. JAGOTA (Inde) dit que la proposition des Etats-Unis tendant à supprimer l'article 22 a été faite à cause d'un conflit possible entre l'entrée en vigueur à titre provisoire et les restrictions d'ordre constitutionnel; mais il lui semble que l'article 22 n'est qu'une variante de l'article 21 et que l'entrée en vigueur à titre provisoire serait la même chose que l'entrée en vigueur pleine et entière, auquel cas il ne devrait pas y avoir de différence entre les deux articles pour ce qui est des restrictions d'ordre constitutionnel.

25. Sir Humphrey WALDOCK (Expert-conseil) dit que la procédure prévue à l'article 22 intervient en vertu du consentement spécial inhérent au texte principal du traité ou à un accord distinct, qui est souvent un traité en forme simplifiée. Il s'agit là d'une procédure spéciale que reconnaissent maintenant la plupart des constitutions, même celles dont les dispositions sont très strictes.

26. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer d'abord sur les amendements des Philippines (A/CONF.39/C.1/L.165) et de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.185 et Add.1, par.2), tendant à supprimer le paragraphe 2 de l'article 22.

Par 63 voix contre 11, avec 12 abstentions, la suppression du paragraphe 2 de l'article 22 est rejetée.

27. Le PRÉSIDENT met aux voix le paragraphe 1 de l'amendement de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie.

Par 72 voix contre 3, avec 11 abstentions, le paragraphe 1 de l'amendement de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.185 et Add.1) est adopté.

28. Le PRÉSIDENT met aux voix le principe de l'inclusion d'un nouveau paragraphe 3 sur la fin de l'entrée en vigueur provisoire ou de la mise en application provisoire des traités, conformément à la proposition de la Belgique (A/CONF.39/C.1/L.194) ainsi qu'à celle de la Hongrie et de la Pologne (A/CONF.39/C.1/L.198).

Par 69 voix contre une, avec 20 abstentions, le principe est adopté.

29. Le PRÉSIDENT déclare que les amendements adoptés, de même que les amendements d'ordre rédactionnel proposés par la République du Viet-Nam (A/CONF.39/C.1/L.176), la Grèce (A/CONF.39/C.1/L.192), l'Inde (A/CONF.39/C.1/L.193) et par la Bulgarie et la Roumanie (A/CONF.39/C.1/L.195) seront renvoyés au Comité de rédaction³.

La séance est levée à 18 h 15

³ Pour la suite des débats sur l'article 22, voir la 72^e séance.