

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.30

30eme 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)

77. Le PRÉSIDENT propose que la Commission renvoie au Comité de rédaction les autres amendements à l'article 23, étant bien entendu que les promoteurs de ces amendements approuvent, en principe, le texte actuel de l'article.

*Il en est ainsi décidé*⁹.

78. M. BADEN-SEMPER (Trinité et Tobago) déclare que ces amendements soulèvent des questions de fond et qu'ils devraient donc être mis aux voix.

79. M. CHAO (Singapour) dit qu'en raison de l'accent mis sur la nécessité de la bonne foi, il souhaiterait proposer l'insertion, entre les articles 14 et 15, d'un nouvel article ainsi conçu: « Au cours des négociations en vue de la conclusion d'un traité, le principe de la bonne foi doit à tout moment régir la conduite des Etats. »

80. Une telle disposition serait étroitement liée à l'article 23; quant à sa place exacte, elle pourrait être décidée par le Comité de rédaction.

81. Le PRÉSIDENT se demande si la Commission peut revenir sur une partie du projet dont le sort a déjà été réglé.

82. M. FRANCIS (Jamaïque) propose que le représentant de Singapour présente son amendement lorsque le Comité de rédaction soumettra son rapport.

83. M. TABIBI (Afghanistan) dit qu'il ne faut pas que la Commission rouvre la discussion sur des articles déjà adoptés; le représentant de Singapour pourrait présenter son amendement en séance plénière.

84. M. MALITI (République-Unie de Tanzanie) déclare qu'il ne s'oppose pas à ce que la Commission examine l'amendement de Singapour.

85. M. CHAO (Singapour) accepte de soulever cette question à la seconde session de la Conférence en 1969.

La séance est levée à 18 h 15.

⁹ Pour la suite des débats, voir la 72^e séance.

TRENTIÈME SÉANCE

Vendredi 19 avril 1968, à 11 heures

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 24 (Non-rétroactivité des traités)¹

1. M. VEROSTA (Autriche) est d'accord avec le principe de l'article 24. L'amendement de l'Autriche et de la

¹ La Commission était saisie des amendements suivants: Autriche et Grèce, A/CONF.39/C.1/L.5 et Add.1; Finlande, A/CONF.39/C.1/L.91; Cuba, A/CONF.39/C.1/L.146; Etats-Unis d'Amérique, A/CONF.39/C.1/L.155; République du Viet-Nam, A/CONF.39/C.1/L.179; Japon, A/CONF.39/C.1/L.191.

Grèce (A/CONF.39/C.1/L.5 et Add.1) a pour but de modifier seulement l'expression liminaire de l'article, car cette expression introduirait implicitement la notion selon laquelle la nature ou le caractère du traité pourrait justifier sa rétroactivité. Cette souplesse, qui permettrait de considérer un traité comme rétroactif en l'absence de disposition expresse, est contraire aux exigences de la sécurité juridique. Si les parties estiment que la nature ou le caractère du traité justifie son application rétroactive, elles doivent inclure dans le texte une clause à cet effet, faute de quoi des difficultés ne manqueront pas de surgir à propos de l'interprétation de cette nature ou de ce caractère. D'ailleurs, en formulant les clauses finales de la convention, la Conférence devra prévoir la rétroactivité ou la non-rétroactivité de ses dispositions. M. Verosta espère qu'elle le fera d'une manière expresse.

2. M. CASTRÉN (Finlande), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.91), fait observer qu'il paraît y avoir une contradiction entre l'article 24 et l'article 15 du projet puisque l'article 15 stipule que certaines obligations de bonne foi lient les Etats avant l'entrée en vigueur du traité. C'est pourquoi la délégation finlandaise propose d'introduire dans l'article 24 une réserve renvoyant à l'article 15. Elle considère que son amendement est de pure forme et pourrait être soumis au Comité de rédaction.

3. M. ALVAREZ TABÍO (Cuba), fait valoir que l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.146) a pour but de rendre le texte de l'article conforme aux intentions exprimées par la Commission du droit international dans son commentaire.

4. Il résulte en effet du commentaire que la Commission a retenu les principes suivants: un traité ne peut s'appliquer aux actes et faits qui ont été commencés et achevés, ni aux situations qui sont survenues et ont cessé d'exister avant son entrée en vigueur; en revanche, les actes, faits ou situations dont l'origine est antérieure à l'entrée en vigueur, mais qui continuent à exister postérieurement, sont soumis aux dispositions du traité.

5. Or, tel qu'il est rédigé en espagnol, l'article 24 soumet les actes et faits à un régime différent de celui des situations. L'expression « *que haya tenido lugar* », appliquée aux actes et faits, les englobe tous sans distinction, alors que l'expression « *que haya dejado de existir* », employée pour les situations, établit une distinction entre celles qui ont cessé d'exister et celles qui se poursuivent. Aux actes et faits serait appliqué le principe d'une non-rétroactivité absolue alors que pour les situations cette non-rétroactivité ne serait que relative. L'amendement proposé par la délégation cubaine, qui reprend l'expression employée au paragraphe 4 du commentaire de la Commission du droit international, permettrait de rétablir l'unité du régime des actes, faits et situations qui, comme l'indique le paragraphe 3 du commentaire, doivent tomber sous le coup des dispositions du traité lorsqu'ils se reproduisent ou continuent d'exister après l'entrée en vigueur du traité.

6. En ce qui concerne la partie liminaire de l'article 24, la délégation cubaine approuve la raison qui a dicté le choix de la Commission et qui est exposée au paragraphe 4 du commentaire.

7. M. BEVANS (Etats-Unis d'Amérique) dit que le but essentiel de l'article 24 est d'instituer une présomption de non-rétroactivité des traités. Lorsqu'ils concluent un traité, les Etats ne veulent pas, en général, lui donner un effet rétroactif. L'exception énoncée en tête de l'article suffit à régler les rares cas où l'on veut une application rétroactive.

8. La délégation des Etats-Unis, en présentant son amendement (A/CONF.39/C.1/L.155), souhaite faire disparaître les dangers que fait courir à la solidité du principe la mention des situations qui ont cessé d'exister à la date d'entrée en vigueur du traité.

9. En effet, l'expression « toute situation qui avait cessé d'exister » est ambiguë et cette ambiguïté pourrait encourager des Etats qui cherchent à appliquer la convention rétroactivement à soutenir qu'un fait antérieur, exclu par l'article 24 de l'application de la convention, a donné naissance à une situation qui n'a pas cessé d'exister. Or, s'il est relativement aisé de déterminer la date d'un acte ou d'un fait, il est plus difficile de préciser à quel moment une situation résultant d'un acte ou d'un fait a cessé d'exister.

10. Aussi la délégation des Etats-Unis espère-t-elle que le Comité de rédaction jugera possible de supprimer cette expression ambiguë.

11. M. FUJISAKI (Japon) déclare que l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.191) a pour but de supprimer l'ambiguïté du début de l'article 24 en évitant l'emploi des mots « qu'il ne ressorte du ». Certes, il peut y avoir des cas où le traité doit s'appliquer rétroactivement malgré l'absence de disposition expresse. La deuxième partie de l'amendement proposé prévoit de manière adéquate les situations de ce genre. La délégation japonaise estime que son amendement est de pure forme et peut être renvoyé au Comité de rédaction.

12. M. SARIN CHHAK (Cambodge) est satisfait du texte de la Commission du droit international et le trouve complet. Il se demande seulement si la Commission plénière et le Comité de rédaction ne devraient pas envisager, pour mettre en valeur la règle de la non-rétroactivité des traités, d'exprimer le principe d'abord et l'exception ensuite.

13. M. SAMRUATRUAMPHOL (Thaïlande) estime que le principe de la non-rétroactivité des traités, sauf disposition ou intention contraire, est généralement admis en droit international et il approuve donc l'article 24.

14. L'amendement de Cuba (A/CONF.39/C.1/L.146) est acceptable, car il est conforme aux indications données dans le commentaire de l'article et aussi au principe selon lequel les actes, faits ou situations qui se reproduisent ou continuent à exister après l'entrée en vigueur du traité doivent être soumis à ses dispositions.

15. La délégation thaïlandaise, en revanche, préfère le texte de la Commission du droit international à celui qui est proposé dans l'amendement de l'Autriche et de la Grèce (A/CONF.39/C.1/L.5 et Add.1), car il faut envisager les cas où la nature du traité implique qu'il doit être rétroactif. Des difficultés peuvent en effet survenir quant à l'appréciation de la nature du traité, mais elles doivent se résoudre dans le cadre de la bonne foi.

16. M. CRUCHO DE ALMEIDA (Portugal) estime lui aussi que l'article 24 est bâti sur une distinction entre actes et faits d'une part, situations d'autre part. Sauf exception, les actes ou faits, événements instantanés ou circonscrits dans le temps, seront soumis aux règles en vigueur au moment où ils se sont produits. Les situations, c'est-à-dire les événements qui se prolongent dans le temps, subiront en revanche les changements juridiques apportés par un nouveau traité si elles n'ont pas cessé d'exister lors de son entrée en vigueur.

17. Cette distinction présente des inconvénients et peut susciter d'inutiles querelles. Ces situations ne sont que le produit d'actes ou de faits et leur soumission aux règles du nouveau traité équivaut à soumettre les actes ou faits dont elles découlent aux règles innovatrices de ce traité, ce qui est justement exclu par la première partie de l'article 24. Il faudrait au moins que l'article énonce un critère permettant de distinguer selon que les situations sont ou ne sont pas indépendantes des actes ou faits qui leur ont donné naissance.

18. Plutôt que de s'exprimer à demi, comme il le fait, l'article devrait garder le silence sur les situations durables. La délégation du Portugal appuie donc l'amendement des Etats-Unis. Par souci de brièveté, le représentant du Portugal ne fait pas de commentaire sur les autres amendements et se borne à déclarer qu'il est pour le maintien du reste de l'article 24.

19. M. GONZALEZ CAMPOS (Espagne) appuie le texte de l'article 24 qui affirme, sous une forme négative, le principe selon lequel un traité s'applique aux seuls actes, faits ou situations persistant après son entrée en vigueur. On établit ainsi une présomption de non-rétroactivité à défaut d'intention contraire des parties. Il est indispensable en effet de ne pas porter atteinte à la liberté contractuelle. La détermination de l'intention est donc un élément essentiel de la question.

20. La règle relative à l'application des traités dans le temps soulève des questions très complexes, qu'il s'agisse du caractère antérieur ou postérieur des actes, faits ou situations ou de l'entrée en vigueur prise comme limite temporelle de l'application du traité.

21. Consciente de ces difficultés, la délégation espagnole estime que le résultat auquel est parvenue la Commission du droit international est satisfaisant et qu'il faut éviter de toucher à l'équilibre délicat de sa terminologie.

22. Deux idées lui paraissent intéressantes pour la compréhension de l'article 24. En premier lieu, si la nature du traité est implicitement visée par les premiers mots de l'article 24, l'accent mis sur l'intention des parties donne à la règle un caractère subjectif. La nature du traité, conçue comme élément objectif, complète utilement le critère subjectif, pour la fixation des limites d'application du traité dans le temps. En second lieu, le principe de la bonne foi tient une place importante dans la question de la non-rétroactivité des traités. Il ne s'agit pas seulement de son rôle dans les problèmes d'interprétation que pose la non-rétroactivité, mais aussi de sa place à côté de l'intention des parties et de la nature du traité, dans l'exception énoncée en tête de l'article 24.

23. Enfin, en ce qui concerne la notion d'entrée en vigueur, sa délégation estime qu'il s'agit incontestablement du

double régime des articles 21 et 22 du projet, c'est-à-dire aussi bien de l'entrée en vigueur provisoire que de l'entrée en vigueur définitive.

24. Commentant les amendements présentés, le représentant de l'Espagne fait observer que le problème posé par l'application du traité dans le temps en ce qui concerne les situations, bien que difficile, peut être résolu par une bonne interprétation du texte de l'article. Il n'approuve donc pas la suppression de la mention des situations, qui demande l'amendement des Etats-Unis, car cela aboutirait à un régime trop rigide en matière de rétroactivité. Il est également contre l'amendement de l'Autriche et de la Grèce car, compte tenu de l'importance que revêt la notion de nature du traité, la formule employée doit rester suffisamment large pour l'englober. Quant à la modification proposée par la délégation cubaine, le représentant de l'Espagne l'estime acceptable sur le fond et l'appuiera, bien que les termes employés risquent peut-être de donner au texte une certaine tonalité péjorative. Toutefois, ce point peut être soumis à l'examen du Comité de rédaction.

25. M. WERSHOF (Canada) estime que l'article 24 doit être libellé d'une manière aussi simple et aussi précise que possible. En effet, rien n'empêche un Etat, s'il le juge bon, de prévoir qu'un traité aura un effet rétroactif. Si un traité ne contient aucune disposition en ce sens, il faut pouvoir appliquer une règle simple et précise. L'amendement de l'Autriche (A/CONF.39/C.1/L.5 et Add.1) est très utile parce qu'il supprime le membre de phrase ambigu « A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie ».

26. Puisque les Etats peuvent stipuler dans le traité que la règle de non-rétroactivité ne s'applique pas, il n'y a pas à s'occuper de leur intention. Le représentant de l'Autriche a proposé que son amendement soit renvoyé au Comité de rédaction; cependant, de l'avis de la délégation canadienne, il ne s'agit pas seulement d'une question de forme et cet amendement devrait être mis aux voix.

27. La délégation canadienne appuie également l'amendement qui figure dans le document A/CONF.39/C.1/L.155 pour les raisons exposées par le représentant des Etats-Unis. Si le membre de phrase « tout acte ou tout fait antérieur » est très précis, on ne peut en dire autant des mots « ou toute situation qui avait cessé d'exister ». Il n'est pas souhaitable de maintenir dans l'article des termes aussi ambigus.

28. Il ne semble pas que l'amendement cubain (A/CONF.39/C.1/L.146) apporte aucune précision et le nouveau libellé risque d'engendrer tout autant de difficultés que celui qui a été proposé par la Commission du droit international. La délégation canadienne ne pourra pas appuyer cet amendement.

29. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (Uruguay) n'approuve pas l'amendement de l'Autriche et de la Grèce, (A/CONF.39/C.1/L.5 et Add.1) qui énonce des règles trop rigides. Un traité peut être rétroactif non seulement par suite de la présence d'une clause spéciale, mais aussi s'il existe « une raison particulière appelant une interprétation rétroactive », comme la Cour internationale de

Justice l'a dit dans l'affaire *Ambatielos*². On peut citer en exemple les Règles de Washington dans l'affaire de l'*Alabama*. A ce point de vue, l'amendement japonais (A/CONF.39/C.1/L.191) est préférable.

30. La raison déterminante de l'amendement cubain (A/CONF.39/C.1/L.146) pourrait bien être l'imprécision du texte espagnol qui n'est pas aussi clair que les textes anglais et français. Le mieux serait d'aligner le texte espagnol sur le texte anglais et de dire « *un hecho que tuvo lugar* », au lieu de « *que haya tenido lugar* ».

31. Si l'on supprimait le membre de phrase « ou toute situation qui avait cessé d'exister », comme le propose l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.155), l'article 24 serait incomplet, car il existe des situations que l'on ne saurait qualifier d'actes, ni de faits, par exemple une condamnation pénale dont l'exécution suit son cours. Il est curieux de constater que presque dans tous les cas où s'est posé le problème de l'application rétroactive d'un traité, les tribunaux ont qualifié ces cas de « situations ». Par exemple, dans l'*Affaire des phosphates du Maroc*³, la Cour permanente de Justice internationale s'est servie du mot « situation ». Il est préférable de ne pas modifier le texte original de cet article, qui énonce sous forme négative une règle incontestée, à savoir que le nouveau traité ne s'applique pas aux actes ou aux faits antérieurs, ni aux situations qui ont cessé d'exister antérieurement à son entrée en vigueur. *A contrario*, cela signifie que le traité s'applique aux actes et aux faits qui sont intervenus, ou aux situations qui ont commencé d'exister postérieurement à son entrée en vigueur. La rédaction prudente du texte n'exclut pas, mais au contraire elle implique, que le traité peut s'appliquer aux situations existantes. Cela n'est pas exprimé formellement, parce que, en général, les rédacteurs d'un traité tiennent compte des faits et des situations qui subsistent à la date d'entrée en vigueur du traité. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire d'énoncer une règle supplétive; ce sont les intentions des parties qui importent. La délégation uruguayenne votera en faveur du texte original.

32. M. DE BRESSON (France) approuve en principe l'article 24, mais estime que la règle de la non-rétroactivité, qui est un principe de base du droit des traités, doit être énoncée aussi clairement et aussi brièvement que possible. A cet égard, le texte actuel contient deux membres de phrases qui sont de nature à soulever des difficultés dans l'application de la règle, à savoir les expressions « l'intention... par ailleurs établie » et « toute situation qui avait cessé d'exister ». La délégation française approuve donc les amendements qui rendent le texte plus clair et notamment ceux qui ont été présentés par l'Autriche et la Grèce (A/CONF.39/C.1/L.5 et Add.1) et par les Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.155). C'est au Comité de rédaction qu'il appartient de prendre en considération ces divers amendements et d'arriver à une formulation plus heureuse du texte proposé par la Commission du droit international.

33. M. SINCLAIR (Royaume-Uni) estime qu'il est nécessaire de disposer d'une règle supplétive relative à l'application des traités dans le temps et que cette règle

² C.I.J., Recueil 1952, p. 42.

³ C.P.J.I., série A/B, n° 74, p. 21.

doit indiquer clairement qu'un traité s'applique exclusivement aux actes et aux faits postérieurs à son entrée en vigueur. Comme l'a fait observer le représentant du Canada, les parties qui négocient sont toujours libres de prévoir, si elles le jugent bon, la rétroactivité d'un traité. La délégation britannique partage les doutes du représentant des Etats-Unis quant à la signification et à l'objet du membre de phrase « toute situation qui avait cessé d'exister », car il risque d'être interprété comme autorisant des exceptions très étendues à la règle de la non-rétroactivité. En dépit des arguments avancés par le représentant de l'Uruguay, M. Sinclair n'est pas convaincu de la nécessité de maintenir ce membre de phrase. De toute façon, il semble nécessaire de conserver le début de l'article proposé par la Commission du droit international, car la rédaction est très souple. C'est pourquoi la délégation britannique ne peut appuyer l'amendement de l'Autriche et de la Grèce (A/CONF.39/C.1/L.5 et Add.1). En outre, elle préfère le libellé retenu par la Commission du droit international à celui du Japon (A/CONF.39/C.1/L.191).

34. M. MARESCA (Italie) dit que sa délégation est convaincue de la nécessité de faire figurer dans la convention une règle relative à la non-rétroactivité. Cette règle doit être claire et brève et, à cet égard, le texte original est satisfaisant dans l'ensemble. Cependant, il est certain que les mots « ne soit par ailleurs établie » introduisent un élément d'incertitude et nuisent à la clarté du texte. La délégation italienne appuie donc l'amendement de l'Autriche et de la Grèce (A/CONF.39/C.1/L.5 et Add.1). La Commission du droit international a introduit une distinction subtile entre, d'une part, les actes et faits antérieurs et, d'autre part, les situations qui ont cessé d'exister antérieurement à la date d'entrée en vigueur du traité. Il est certain qu'en se bornant à mentionner les faits et les actes, on laisserait à la règle de la non-rétroactivité la souplesse nécessaire tout en supprimant un élément d'incertitude.

35. La délégation italienne appuie l'amendement finlandais (A/CONF.39/C.1/L.91), car il souligne le lien nécessaire qui existe entre les articles 15 et 24 en ce qui concerne l'attitude que les Etats doivent prendre avant même l'entrée en vigueur du traité.

36. M. AVAKOV (République socialiste soviétique de Biélorussie) se déclare en faveur du texte présenté par la Commission du droit international. Cet article indique que rien ne peut empêcher un Etat de donner un effet rétroactif à telle ou telle disposition d'un traité. C'est là une manifestation de la volonté souveraine des Etats. L'article dit encore qu'en règle générale un traité n'est pas rétroactif. Or, dans le droit interne des Etats, les lois n'ont pas non plus d'effets rétroactifs. Personne ne peut donc se déclarer contre les dispositions essentielles de cet article. La délégation de Biélorussie ne peut accepter l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.155). L'idée sur laquelle est fondé cet amendement a déjà été étudiée par la Commission du droit international, qui a décidé de la rejeter. L'amendement cubain (A/CONF.39/C.1/L.146) pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.

37. M. KEITA (Guinée) dit que sa délégation approuve dans l'ensemble le projet du texte de cet article, mais

qu'elle apprécie les efforts déployés par les délégations qui ont présenté des amendements. En ce qui concerne l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.155), il est certain que, si les actes et les faits peuvent être déterminés avec précision, l'expression « situation qui avait cessé d'exister » peut prêter à équivoque. Cet amendement mérite donc d'être pris en considération. La notion de non-rétroactivité a été retenue en droit privé et en droit interne. Au moment de l'entrée en vigueur d'une loi, il existe des situations qui ne sauraient être régies par la nouvelle loi. Il en va de même en droit international lors de la conclusion d'un traité. On pourrait donc peut-être adopter une solution moins radicale que la suppression pure et simple, et dire par exemple « toute situation définitivement acquise à la date d'entrée en vigueur du traité ».

38. M. GÖR (Turquie) reconnaît que les dispositions d'un traité ne peuvent s'appliquer qu'aux actes et aux faits qui se produisent alors que le traité est en vigueur. Les exceptions à cette règle devraient être limitées à des cas bien définis. La rétroactivité devrait résulter clairement du texte même du traité. La délégation turque appuie donc l'amendement de l'Autriche et de la Grèce (A/CONF.39/C.1/L.5 et Add.1), car l'expression « à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie » prête à confusion et risque d'engendrer des différends. La délégation turque ne peut accepter l'amendement finlandais (A/CONF.39/C.1/L.91), car les articles 15 et 24 ne portent pas sur le même objet.

39. M. ROSENNE (Israël) estime que le début de l'article ne doit pas énoncer une règle trop stricte en stipulant que seul le texte du traité détermine si, dans un cas particulier, il y a exception à la règle générale de la non-rétroactivité. La convention doit se contenter de donner des directives générales et laisser aux personnes qui seront chargées de rédiger les traités futurs, ou de les interpréter dans des situations concrètes, le soin de prévoir ou d'appliquer toute la rétroactivité qui semblera souhaitable en raison des circonstances. C'est pourquoi la délégation israélienne ne peut appuyer les propositions tendant à modifier les premiers mots de l'article 24. En revanche, elle accepterait la suppression des termes « ou toute situation qui avait cessé d'exister ». L'idée exprimée dans cette expression est probablement déjà contenue dans les mots « tout acte ou tout fait antérieur », de sorte que la suppression de cette formule ne modifierait pas sensiblement le sens de l'article.

40. La délégation israélienne ne verrait aucun inconvénient à modifier la présentation de cet article de façon que le principe soit énoncé avant l'exception, au cas où le Comité de rédaction le jugerait bon.

41. M. VEROSTA (Autriche) ne croit pas que l'amendement proposé par sa délégation et celle de la Grèce (A/CONF.39/C.1/L.5 et Add.1) rendrait l'article 24 trop rigide. Ce nouveau libellé ne ferait qu'attirer l'attention sur la situation qui résulterait de l'absence, dans le traité, de toute clause relative à la rétroactivité. Si l'on ne donne aucune précision à ce sujet, il est possible qu'un Etat soutienne un jour que la convention, par sa nature même, est rétroactive. La délégation autrichienne maintient donc son amendement.

42. M. MULIMBA (Zambie) regrette l'absence de l'Expert-conseil, car il aurait souhaité recevoir des explications complémentaires avant de se prononcer sur la suppression des mots « ou toute situation qui avait cessé d'exister ».

43. M. YASSEEN (Irak) dit que l'article 24 aborde un problème essentiel que la convention sur le droit des traités ne pouvait passer sous silence. L'expression « ou toute situation qui avait cessé d'exister » est absolument nécessaire, car son objet est de couvrir des cas qui ne sont pas visés par les mots « tout acte ou tout fait antérieur ».

44. Les actes peuvent avoir été accomplis antérieurement à la date d'entrée en vigueur, mais la situation peut continuer après cette date et, s'il en est ainsi, les dispositions du traité doivent être appliquées même si la situation a commencé avant l'entrée en vigueur. Le représentant de l'Irak est opposé à l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.155) et se prononce pour le maintien de l'article 24 dans son libellé actuel.

45. Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement de l'Autriche et de la Grèce.

Par 46 voix contre 24, avec 18 abstentions, l'amendement (A/CONF.39/C.1/L.5 et Add.1) est rejeté⁴.

46. Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement des Etats-Unis.

Par 47 voix contre 23, avec 17 abstentions, l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.155) est rejeté.

47. Le PRÉSIDENT déclare que les amendements de la Finlande (A/CONF.39/C.1/L.91), de Cuba (A/CONF.39/C.1/L.146) et du Japon (A/CONF.39/C.1/L.191), qui portent sur des questions de forme, seront renvoyés au Comité de rédaction⁵.

ARTICLE 25 (Application territoriale des traités)⁶

48. Le PRÉSIDENT annonce que la délégation de la République de Viet-Nam a retiré son amendement à l'article 25 (A/CONF.39/C.1/L.180).

49. M. LOUKACHOUK (République socialiste soviétique d'Ukraine) dit que, sous sa forme actuelle, l'article 25 soulève indirectement un des problèmes les plus importants du droit international et du droit interne, celui de l'application des normes du droit international ou de l'application d'accords internationaux à l'intérieur des territoires composant un Etat. Le droit international ne peut pas s'appliquer directement à l'intérieur des territoires composant un Etat sans qu'il existe une règle à cet effet dans le droit interne.

50. La délégation de la RSS d'Ukraine estime que la formule de la Commission du droit international, selon

laquelle « l'application d'un traité s'étend à l'ensemble du territoire de chacune des parties », est contraire au droit international et à certains systèmes de droit interne en vigueur.

51. Le régime juridique de mise en œuvre des dispositions d'un traité à l'intérieur d'un pays varie suivant les pays. Dans la RSS d'Ukraine, les dispositions d'un traité ont effet juridique et sont appliquées à l'intérieur du pays après l'adoption d'une loi. En revanche, aux Etats-Unis et en Autriche, un système différent est en vigueur : le droit interne confère une autorisation globale par l'effet de laquelle tout traité international s'applique immédiatement après sa conclusion sur l'ensemble du territoire.

52. Le problème que pose l'article 25 est complexe. L'amendement de la RSS d'Ukraine vise à modifier le libellé sans toucher au fond de l'article et M. Loukachouk demande que cet amendement soit renvoyé au Comité de rédaction.

53. M. HARRY (Australie) dit qu'une règle fixant le champ d'application territorial d'un traité peut se révéler nécessaire dans un certain nombre de situations. Certes, l'intention des pays qui participent à la négociation ressortira normalement du traité ou sera par ailleurs établie avant ou pendant les négociations, ou au moment de l'expression du consentement à être lié par le traité. Cependant, si cette intention ne peut être établie, une règle supplétive est souhaitable.

54. Dans certains cas, par exemple celui du Traité sur l'Antarctique⁷, les dispositions du traité se rapportent à une région géographique déterminée qui ne s'étend que sur une portion seulement du territoire de certaines des parties à ce traité. Ces cas sont exceptionnels et sont toujours visés par des dispositions expresses. Le problème se pose plutôt lorsque des fragments du territoire des Etats ayant participé aux négociations sont considérés isolément aux fins de diverses phases du processus de la conclusion des traités ; ces fragments de territoire peuvent être membres d'une union fédérale pourvue de la capacité de conclure des traités, comme c'est le cas de la RSS d'Ukraine ; ou bien, comme c'est le cas pour les territoires dépendants et, plus encore, pour ceux qui sont à la veille d'accéder à l'indépendance, l'Etat contractant se trouve amené, par sa constitution, ou par la pratique en vigueur, à consulter les autorités législatives ou exécutives de ces portions de son territoire. Le problème revêt un intérêt tout particulier lorsqu'une des parties composante de l'Etat, bien que ne constituant pas un Etat souverain indépendant, est dotée d'une grande autonomie, d'une manière générale ou relativement à l'objet du traité dont il s'agit. Dans ce cas, s'il a pu consulter les autorités compétentes de toute portion intéressée de son territoire sur les questions qui se posent au fur et à mesure des négociations, l'Etat peut, avec l'accord des autres parties contractantes, limiter le champ des obligations qui découlent du traité aux portions qui ont exprimé le désir d'être liées. Si, au contraire, il n'a pas pu procéder aux consultations nécessaires pendant les négociations, l'Etat voudra peut-être ne faire sa déclaration qu'après avoir pris connaissance de l'avis des portions intéressées de son territoire.

⁴ En raison de cette décision, l'amendement de la République de Viet-Nam (A/CONF.39/C.1/L.179), qui aboutissait à un résultat semblable, n'a pas été mis aux voix.

⁵ Pour la suite des débats sur l'article 24, voir la 72^e séance.

⁶ La Commission était saisie des amendements suivants : République socialiste soviétique d'Ukraine, A/CONF.39/C.1/L.164 ; République du Viet-Nam, A/CONF.39/C.1/L.180.

⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 402, p. 71.

55. M. Harry tient à souligner que la délégation australienne laisse de côté dans ce contexte le problème de la ratification des traités dont l'objet rend nécessaire l'adoption d'une loi par l'un des Etats membres de la Fédération australienne. La nécessité de consulter le gouvernement d'un Etat peut parfois influencer sur la décision de signer certains traités ou en retarder la ratification, mais le problème de l'application territoriale ne se pose pas. Il n'en va pas de même dans le cas du Territoire de la Papouasie: ce territoire, tout comme celui de la Nouvelle-Guinée, jouit d'une très large autonomie locale. Il est appelé à devenir un pays qui s'administre lui-même et dont le développement permette l'accession à l'indépendance, s'il vient un jour où la majorité de la population indigène manifeste clairement que tel est son désir. Il peut se présenter des situations dans lesquelles il soit nécessaire de consulter les autorités du Territoire de la Papouasie avant de ratifier un traité, ou même le signer.

56. Le représentant de l'Australie admet, comme la Commission du droit international l'a souligné dans son commentaire, que les mots « à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie... » donnent à la règle la souplesse nécessaire pour satisfaire à toutes les exigences légitimes en matière d'application territoriale des traités.

57. L'article 25 ne constitue qu'une règle supplétive d'interprétation et ne peut en aucune façon être interprété comme une norme exigeant que les Etats expriment leur consentement à être liés par les traités sans au préalable s'assurer que le traité est acceptable et applicable pour tous les éléments constitutifs de ces Etats. Cette question continuera à être du ressort du droit et de la pratique internes. Pour conclure, M. Harry dit qu'il préférerait le texte de la Commission du droit international, mais qu'il ne s'opposera pas à l'amendement de l'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.164) si celui-ci rallie de nombreux suffrages.

58. M. RIPHAGEN (Pays-Bas) rappelle que, dans ses observations⁸ sur l'article 57 du projet de 1964, qui correspond à l'article 25 du projet actuel, le Gouvernement des Pays-Bas a déjà signalé que le libellé du texte risque de priver certains Etats, constitués par des pays autonomes distincts, d'une possibilité qui existe dans la pratique internationale actuelle: celle d'établir une différenciation entre ces éléments autonomes, dans la mesure où l'exige leur structure constitutionnelle propre. Le Gouvernement néerlandais avait alors cité diverses entités autonomes pourvues de la compétence exclusive de décider si elles seront ou non liées par les dispositions des traités que l'Etat dont elles sont les parties composantes vient à conclure, soit pour le compte d'un ou de plusieurs autres de ses éléments constitutifs, soit sans formuler expressément aucune précision. Le gouvernement avait estimé que la règle énoncée dans cet article était utile, mais qu'elle ne respectait pas le droit des pays autonomes composant un Etat d'accepter ou de refuser les droits ou obligations découlant d'un traité qui n'a pas été adopté ou authentifié sur leur demande ou en leur nom. Le Gouvernement des Pays-Bas avait donc demandé de compléter cet article par une disposition prévoyant que

tout Etat composé d'éléments distincts, qui signe un traité ne contenant pas de disposition sur l'application territoriale, doit avoir le droit de déclarer quelles sont celles de ses parties constitutives auxquelles le traité s'appliquera, conformément aux vœux des entités intéressées.

59. Dans le paragraphe 4 de son commentaire sur l'article 25, la Commission du droit international a estimé qu'une disposition de ce genre « risquait de poser autant de problèmes qu'elle n'en résoudrait ». En outre, la Commission a indiqué que le libellé de l'article sous sa forme actuelle donnait à la règle la souplesse nécessaire pour la rendre applicable, notamment à la situation envisagée par le Gouvernement néerlandais.

60. La délégation des Pays-Bas pense que l'opinion de la Commission est justifiée: le Royaume des Pays-Bas est un exemple pertinent, car trois pays, situés dans deux hémisphères, y forment un seul Etat, sur la base d'une entière autonomie et d'une égalité juridique absolue. Si l'on tient pour admis que les mots « ou ne soit par ailleurs établie », qui figurent maintenant dans le projet, autorisent tacitement à s'en tenir à la pratique dont il s'agit, la délégation néerlandaise est en faveur du libellé actuel de l'article 25.

61. M. LOUKACHOUK (République socialiste soviétique d'Ukraine) tient à préciser que l'amendement de sa délégation ne vise pas à exclure une partie du territoire du champ d'application du traité, car il est bien stipulé dans cet amendement qu'« une partie au traité est liée par lui pour l'ensemble de son territoire ». La question fondamentale est de savoir si l'on peut appliquer les normes du droit international directement aux territoires d'un Etat. Enfin, se référant à la déclaration du représentant de l'Australie, M. Loukachouk souligne que l'Antarctique n'est pas le territoire d'un Etat.

62. M. BARROS (Chili) répondant à la remarque qui a été faite par le représentant de la RSS d'Ukraine au sujet de l'Antarctique, dit que le Chili réserve sa position quant à la situation de l'Antarctique chilien.

La séance est levée à 13 heures.

TRENTE ET UNIÈME SÉANCE

Vendredi 19 avril 1968, à 15 h 20

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 25 (Application territoriale des traités) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 25 du projet de la Commission du droit international¹.

¹ La Commission n'était saisie que d'un seul amendement, celui de la République socialiste soviétique d'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.164).

⁸ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 365.