

Document:-
A/CN.4/SR.488

Compte rendu analytique de la 488e séance

sujet:
Droit des traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1959, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

dique. On pourrait également dire que l'instrument fait partie de l'acte lui-même.

La séance est levée à 18 heures.

488^{ème} SEANCE

Mardi 5 mai 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [suite]

NOUVEL ARTICLE 5 (ANCIEN ARTICLE 14) [suite]

[Point 3 de l'ordre du jour]

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 14 qui, dans sa nouvelle rédaction, est devenu l'article 5 (voir 487^{ème} séance, par. 47).

2. M. SCELLE, à propos de la distinction des éléments de forme et de fond d'un traité, souligne que, lors de sa signature, un traité acquiert quelque chose de plus qu'une existence purement matérielle et qu'il devient à quelque degré un acte juridique, du moins provisoire. Il n'en est pas ainsi de la signature "provisoire", car, dans ce cas, l'Etat peut se rétracter; mais une signature *définitive* crée une obligation éventuelle. Le temps est révolu où les Etats pouvaient désavouer la signature de leurs plénipotentiaires; ceux-ci ne sont plus de simples mandataires. Ils sont à présent munis de pouvoirs spéciaux qui engagent l'Etat à un certain degré, et les autorités compétentes pour ratifier l'instrument n'ont plus une liberté arbitraire de leurs actes. Si, n'agissant que par caprice ou mauvaise intention, ils en retardent l'entrée en vigueur, la responsabilité de l'Etat est engagée dans une certaine mesure. Cette remarque s'applique jusqu'à un certain point au cas particulier des traités dont l'entrée en vigueur a un caractère provisoire et que M. Bartoš a mentionnés lors de la séance précédente (487^{ème} séance, par. 37). En tout cas, la question fera l'objet de nouveaux débats lorsque la Commission étudiera plus en détail l'entrée en vigueur.

3. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare que la question est traitée dans son projet d'article 30. Il ressort de façon évidente des remarques de M. Scelle qu'il faut prévoir une disposition qualifiant de traité un instrument qui n'est pas encore en vigueur.

4. M. AGO partage l'opinion de M. Scelle sur l'importance de l'acte de signature et sur la nécessité d'en examiner les effets dans divers cas.

5. Lorsque M. Ago, à la séance précédente, a manifesté (487^{ème} séance, par. 50), sa préférence pour le mot "texte" plutôt que pour le mot "instrument" au paragraphe 1 du nouvel article 5, il avait mal compris quel était l'objet de ce paragraphe par rapport à celui du paragraphe 3. Il comprend maintenant, après les explications fournies par le rapporteur spécial, que le but du paragraphe 1 n'est pas de distinguer entre les différentes étapes de la procédure de conclusion des traités, mais de distinguer entre le fait non matériel de l'accord — à savoir le consentement — et l'acte matériel auquel cet accord donne lieu. Cela étant, le mot "instrument" convient parfaitement au paragraphe 1. Il éprouve cependant encore quelque doute

à propos du paragraphe 2, qui donne l'impression qu'un instrument n'est qu'un texte provisoire, un projet de traité, alors que ce n'est que lorsqu'il y a un texte définitif, signé et en vigueur, qu'un instrument proprement dit existe.

6. M. PAL, comme M. Ago, estime qu'il semble y avoir une certaine contradiction entre les paragraphes 1 et 2. L'expression "l'instrument ou les instruments constatant cet acte" sous-entend l'existence d'un acte parachevé ou d'un accord international tel qu'il est défini à l'article 2, de telle sorte qu'un instrument constatant un accord parachevé doit faire partie de l'acte juridique. Au paragraphe 2, néanmoins, l'instrument constate un acte inachevé; il conviendrait donc de préciser plus clairement que le paragraphe 2 se rapporte à un stade antérieur de la procédure de conclusion des traités.

7. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, pense que l'on pourrait tourner la difficulté en mentionnant un instrument ou des instruments constatant ou destinés à constater l'acte juridique.

8. M. ALFARO fait observer que le terme "acte juridique" désigne spécifiquement certains actes de droit civil, de par nature différents des contrats. En tout cas, il ne paraît pas nécessaire d'employer deux termes différents, "acte juridique" et "accord international", si ces deux termes ont le même sens. A la séance précédente, le secrétaire de la Commission a proposé (487^{ème} séance, par. 55) que l'on emploie le mot "accord" à la place du mot "acte" à la fin du paragraphe 1; M. Alfaro est également d'avis que ce serait le plus sage et il propose que l'on modifie en ce sens le paragraphe en question.

9. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare accepter la proposition de M. Alfaro.

10. Selon M. VERDROSS, cet article pourrait s'appliquer à deux hypothèses. Tout d'abord, il y aurait le cas de deux Etats parvenus à un accord verbal qui serait transformé en traité et constaté par un texte. Dans le second cas, si un traité est signé mais non encore ratifié, il y aurait accord sur le texte mais non pas sur son entrée en vigueur, car cela dépendrait de la ratification, qui pourrait ne jamais intervenir. M. Verdross partage l'avis de M. Ago et estime que ces questions devraient être élucidées dans l'article à l'examen.

11. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, ne pense pas qu'il y ait, dans cet article, quoi que ce soit qui se trouve en contradiction avec les opinions de M. Verdross. Au surplus, il estime que l'on pourrait envisager trois hypothèses. Premièrement, l'accord peut être antérieur au texte; deuxièmement, l'accord peut être réalisé en même temps qu'est établi le texte; et troisièmement, le texte peut être rédigé en premier lieu, son entrée en vigueur n'intervenant qu'ensuite.

12. M. HSU ne pense pas que cette discussion soit absolument nécessaire, à moins que l'on accepte les théories énoncées par M. Tounkine au cours de la séance précédente (487^{ème} séance, par. 52). Il semble y avoir deux groupes de significations pour le mot "traité", le premier distinguant l'emploi générique et spécifique du mot, le second, distinguant le sens technique et le sens populaire. On a tranché le problème pour la première catégorie en précisant que l'emploi du mot au sens large n'empêche pas son emploi au sens plus restreint. Pour ce qui est de l'utilisation

technique et populaire du mot, M. Hsu estime cependant qu'il faudrait revoir le texte de l'article et il serait enclin à penser, comme M. Tounkine, que c'est le paragraphe 4 qui contient les dispositions principales de l'article. On pourrait ajouter une formule indiquant que l'énumération n'empêche pas l'emploi populaire du terme "traité" pour désigner un texte avant l'achèvement de la procédure de conclusion du traité.

13. Le **PRESIDENT**, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare que ce serait simplifier à l'excès de dire que la distinction entre le traité considéré en tant que texte et en tant qu'accord international correspond à la différence entre l'utilisation technique et populaire du mot. Après tout, un traité existe et produit certains effets juridiques avant d'entrer en vigueur. Sir Gerald Fitzmaurice attire l'attention sur le fait que les sections B et C sont mentionnées dans les paragraphes 2 et 3; il n'en reste pas moins que les autres articles du code ont pour base la distinction entre le traité en tant que texte et le traité en tant qu'accord international. A moins d'abandonner entièrement cette méthode, il est essentiel qu'un article introductif marque la distinction.

14. M. **HSU** constate que, dans sa forme actuelle, l'article comporte une contradiction. Même s'il était nécessaire d'assurer la coordination avec les articles suivants, il serait préférable de faire les distinctions nécessaires dans la définition donnée par le nouvel article 4. En tout cas, les questions traitées dans les paragraphes 1, 2 et 3 se poseront à propos de la validité et n'ont pas leur place dans l'article 5.

15. M. **BARTOS** partage l'opinion de M. Scelle et de M. Ago. Les accords multilatéraux contiennent généralement des dispositions relatives à l'entrée en vigueur, qui constituent des actes juridiques préliminaires posant certaines conditions. De même, les accords bilatéraux sont fréquemment assortis d'accords subsidiaires définissant les conditions de l'entrée en vigueur de l'accord principal. Par exemple, en 1947, un accord a été élaboré entre la Yougoslavie et la Bulgarie en vue d'établir une sorte de confédération unissant les deux pays. Cet accord n'a jamais été ratifié, mais on a réalisé une série d'arrangements en vue de la mise en œuvre de l'accord, prévoyant toutes les formalités nécessaires et précisant les intentions des deux parties dans le préambule de chaque arrangement. On ne saurait négliger entièrement l'établissement de ces dispositions obligatoires, pas plus dans le cas d'accords bilatéraux que multilatéraux.

16. M. **AMADO** n'ignore pas que l'article en discussion sert d'introduction aux sections B et C. Il aurait préféré une définition plus simple du terme "traité" dans les deux acceptions proposées, telle, par exemple, une disposition précisant qu'un traité est un accord international constaté par un ou plusieurs instruments, mais il n'a pas l'intention de faire une proposition formelle en ce sens. Il remercie M. Alfaro d'avoir éclairci le texte en utilisant les mots "accord international" à la place de l'expression "acte juridique".

17. M. **EDMONDS** fait observer que la majorité de la Commission paraît favorable à l'emploi du mot "traité" dans le sens d'accords qui n'ont encore été ni signés ni authentifiés. S'efforçant de rendre plus claire la distinction entre l'existence d'un traité en tant que document juridique et son existence en tant qu'accord international, il propose que l'on modifie comme suit les paragraphes 1, 2 et 3:

"1. Sous réserve des définitions qui figurent à l'article 2 du présent code, le terme "traité" peut être employé pour désigner soit un document juridique contenant les clauses d'un accord international, soit cet accord tel qu'il a été signé et remis par les parties.

"2. Pour que le traité existe en tant que document juridique, il suffit que son texte ait été dûment rédigé et établi ou authentifié de la manière prévue à la section B ci-après.

"3. Afin d'avoir ou d'acquérir la valeur d'un accord international, le texte, qui a été rédigé en la forme d'une proposition d'accord, doit être signé de la manière prévue à la section C ci-après."

18. M. **YOKOTA** estime que le mot "traité" a trois sens: tout d'abord un accord international, ensuite l'instrument ou les instruments constatant cet accord et, enfin, un instrument ou les instruments constatant un accord international inachevé. Le paragraphe 2 paraît se référer à un traité au troisième sens de ce terme, mais son énoncé prête quelque peu à confusion et a provoqué des malentendus. M. Yokota propose donc de modifier comme suit la première partie du paragraphe 2: "On peut également employer le mot "traité" pour désigner un instrument ou des instruments destinés à constater un accord international futur. Il suffit donc..." On éviterait ainsi l'ambiguïté de la première phrase. Le comité de rédaction pourrait examiner cette proposition en même temps que l'amendement de M. Edmonds.

19. M. **TOUNKINE** estime que les dispositions des paragraphes 2 et 3 ont un caractère purement théorique. En pure mathématique, conformément à la définition de l'article 2, un traité est un accord entre États et, de plus, un instrument. Un traité constitue la manifestation tangible (en forme écrite) d'un accord. M. Tounkine pense, comme M. Amado, que telle est la seule définition exacte du mot traité étant donné que, ainsi qu'il l'a souligné précédemment, on ne saurait séparer le fond et la forme. Il peut exister des accords sous une forme autre que la forme écrite, mais il ne peut y avoir traité que par écrit. Ainsi, si le traité est, selon l'article 2, à la fois un accord et un instrument, il est inexact de dire, dans le paragraphe 2 du nouvel article 5, qu'un instrument est un traité et, dans le paragraphe 3, qu'un accord est un traité.

20. Le **PRESIDENT**, parlant en qualité de rapporteur spécial, n'est pas d'avis que les paragraphes 2 et 3 aient un caractère purement théorique. Ils énoncent une distinction de concepts qui a certaines conséquences précises et pratiques. Il est donc essentiel de nuancer la définition originale.

21. M. **PADILLA NERVO** fait observer que, le code devant être limité aux accords internationaux en forme écrite, il convient de distinguer le "traité" désignant un accord du "traité" pris au sens d'un document constatant un accord. Dans ce dernier sens, le "traité" peut désigner diverses étapes de la procédure qui aboutit à la réalisation d'un accord. Il est alors destiné à servir de preuve et, s'il doit remplir ce rôle, il faut qu'il passe par toute une série de formalités exposées dans la section B.

22. Comparant le projet original et la nouvelle rédaction proposés par le rapporteur spécial pour cet article, M. Padilla Nervo constate que certaines notions ont été abandonnées. Si le paragraphe premier du nouveau texte est juste, le paragraphe 2 lui paraît moins clair que le texte antérieur. Il ignore pourquoi la mention

“à titre de preuve” a disparu, mais à son avis les paragraphes 1 et 2 du projet initial répondraient à plusieurs des objections qui ont été soulevées et seraient plus proches de la proposition de M. Edmonds.

23. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se déclare d'accord, dans l'ensemble, avec la manière de voir du rapporteur spécial. Il estime qu'il est très utile de distinguer le “traité” en tant qu'opération juridique — et il ne voit aucune objection à l'emploi du terme “opération juridique”, expression dont l'usage est bien établi en droit, du moins en anglais — et le “traité” en tant qu'instrument constatant l'opération. M. Liang souhaite ajouter, à propos de l'objection formulée par M. Alfaro quant à l'emploi du mot “acte juridique”, que le terme est exact lorsqu'il s'applique à un acte émanant de l'une des parties, par exemple l'acceptation ou la dénonciation d'un traité par un Etat, mais qu'il pourrait être insuffisant pour désigner le consentement de deux ou de plusieurs Etats en vue de la conclusion d'un traité ou leur action conjointe à cet effet.

24. Il est plus hésitant au sujet de la rédaction du paragraphe 2, que M. Ago a critiquée. Le terme “instrument” désigne d'ordinaire, semble-t-il, les traités entrés en vigueur. Par exemple, à l'alinéa a du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice, les mots “l'interprétation d'un traité” signifient certainement l'interprétation d'un instrument qui a force juridique et non l'interprétation d'un traité inachevé. C'est seulement dans un très petit nombre de cas que le mot “traité” est employé pour désigner un traité inachevé, en d'autres termes, un traité qui est en voie d'acquiescer force juridique.

25. Par conséquent, si à certains égards il n'y a rien à reprocher au paragraphe 2, la présence des mots “il suffit” risque de faire perdre de vue l'emploi normal et très général du terme “instrument” au sens d'instrument ayant déjà force juridique. C'est peut-être une question de rédaction, mais c'est un point important dont le comité de rédaction devrait tenir compte.

26. M. EL-KHOURI déclare que le débat ne fait que renforcer sa conviction qu'il n'est pas nécessaire d'introduire dans le code de définitions très détaillées; cela ne pourrait que compliquer les questions. Le terme “traité” a un équivalent dans toutes les langues; il est employé constamment et il n'y a jamais aucun doute sur sa signification.

27. D'autre part, en ce qui concerne l'expression “force obligatoire” que le rapporteur spécial emploie dans le texte qu'il vient d'établir pour les nouveaux articles 3 et 4, on peut objecter que le mot “obligatoire” suppose qu'une obligation est imposée, alors que les Etats souverains acceptent les obligations volontairement. Il serait préférable de dire “irrévocable” ou “exécutoire”.

28. De tous les textes dont la Commission est saisie pour l'article étudié, c'est celui de M. Edmonds qu'il préfère.

29. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, fait observer que les doutes éprouvés par M. Ago au sujet de l'emploi du mot “instrument” viennent probablement de la rédaction du texte qu'on pourrait modifier en adoptant celui de M. Edmonds ou en utilisant, par exemple, le terme “projet”.

30. A propos de ce qu'a dit M. Liang, sir Gerald Fitzmaurice déclare qu'un traité entré en vigueur est incontestablement un instrument, mais, à son sens, on était aussi fondé à appeler instrument un traité qui

n'en est encore qu'à une étape antérieure. Toutefois, il reconnaît qu'il peut y avoir un stade où un traité n'est encore qu'un projet et où il serait peu approprié de l'appeler un instrument. En tout cas, si le mot “instrument” est remplacé par “texte” ou “projet”, il lui semble que le paragraphe 2 de sa nouvelle rédaction sera parfaitement au point.

31. M. SCELLE a été frappé par la réflexion de M. Padilla Nervo touchant l'absence d'allusion à la preuve dans la nouvelle rédaction. Cette lacune est regrettable puisqu'une telle mention permettrait de distinguer le “traité” désignant un accord du “traité” pris au sens d'instrument, car le but premier de l'instrument est de prouver l'existence de l'accord. Il est entendu que la distinction devra être établie dans les dispositions du code relatives à l'interprétation des traités, et M. Scelle se demande pourquoi elle a disparu de l'article étudié.

32. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, fait remarquer que lui aussi préfère son texte original. En établissant sa nouvelle rédaction, il s'est efforcé de simplifier et de satisfaire les divers membres de la Commission qui avaient donné leur avis.

33. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) précise qu'il n'a pas voulu donner à entendre dans son intervention précédente que la nouvelle rédaction du paragraphe 2 était erronée. Il rappelle à ce propos le cas d'un célèbre projet de traité d'assistance mutuelle des années vingt qui n'est jamais entré en vigueur. On est sans doute parfaitement fondé à dire qu'il a existé en tant qu'instrument même s'il n'a jamais acquis la pleine valeur d'un traité.

34. Néanmoins, à son avis, le libellé du paragraphe 2, dans la nouvelle rédaction du rapporteur spécial, est trop général en raison du fait que le mot “instrument” est employé conjointement avec le membre de phrase commençant par les mots “il suffit”. C'est le mot “texte” et non pas “instrument” qui figurait dans le projet original, et M. Liang n'a rien à redire à l'ancienne rédaction: “A titre de preuve, le texte seul suffit...” Même dans les rares cas où le mot “instrument” peut s'appliquer à un traité qui n'a pas acquis force juridique, comme le projet de traité qu'il a mentionné, la première formule n'aurait pas été impropre puisque le projet de traité constitue la preuve qu'un accord préliminaire a été conclu. Par conséquent, il pense qu'il conviendrait de maintenir la formule primitive “A titre de preuve” et de remplacer le mot “instrument” par le mot “projet”, comme le rapporteur spécial vient de le proposer.

35. M. TOUNKINE estime qu'en examinant l'article, le comité de rédaction doit éviter de prendre parti dans la discussion théorique sur le point de savoir si un instrument est seulement la preuve d'un accord ou l'accord lui-même. Il n'est pas nécessaire de trancher cette controverse aux fins du code.

36. LE PRESIDENT déclare que le comité de rédaction sera saisi de la recommandation de M. Tounkine.

37. Parlant en qualité de rapporteur spécial, il ajoute qu'à son avis il n'y a pas controverse. Il s'agit de deux manières de voir une même chose, l'une et l'autre ayant des conséquences d'ordre pratique.

38. M. TOUNKINE répond que nul ne contestera qu'un instrument peut servir de preuve, mais si c'est là l'unique rôle de l'instrument, le problème est limité.

39. Le PRESIDENT, répondant en qualité de rapporteur spécial, dit que ce n'est pas son seul rôle et que le problème est de préciser quels sont les deux rôles différents.

40. M. YOKOTA fait observer, au sujet du paragraphe 4 de la nouvelle rédaction du rapporteur spécial, que, dans la procédure de conclusion des traités, on pourrait dire que l'étape qui suit l'établissement et l'authentification du texte est soit l'acceptation du texte comme base possible d'un accord international, soit l'acceptation provisoire du texte comme constituant un accord international. Or la mention, *sub b*, de l'"acceptation provisoire du texte comme base possible d'un accord international", est superflue et peut même induire en erreur, car elle pourrait donner à penser que l'acceptation définitive du texte comme base possible d'un accord international est douteuse. Ce n'est pas le cas, et M. Yokota propose de supprimer le mot "provisoire".

41. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, reconnaît le bien-fondé de l'observation de M. Yokota et propose de demander au comité de rédaction d'en tenir compte.

42. M. AGO signale que le libellé employé au paragraphe 4, *sub c*, "acceptation définitive du texte comme constituant un accord international" peut être l'objet d'une fausse interprétation en raison des diverses significations du mot "accord". Parfois, ce terme désigne le fait du *consensus*, parfois il désigne un ensemble de règles établies de commun accord, et enfin il est employé dans une autre partie du code comme synonyme de "traité" au sens large. Il serait donc judicieux de supprimer les mots "comme constituant un accord international".

43. Le PRESIDENT, parlant en tant que rapporteur spécial, dit qu'à son avis les lecteurs du code ne seront pas gravement induits en erreur. Toutefois, il comprend l'observation de M. Ago et demande si l'on ne pourrait pas en tenir compte en remplaçant les mots "un accord international" par les mots "un traité".

44. M. PADILLA NERVO s'associe à l'objection de M. Ago. Il estime que la meilleure solution serait de revenir, en ce qui concerne *b* et *c*, au texte original du rapporteur spécial. Cette solution donnerait également satisfaction à M. Yokota.

45. Le PRESIDENT pense que le mieux serait de renvoyer au comité de rédaction le texte original et la nouvelle rédaction de l'article 14, avec les diverses propositions qui ont été formulées. Lorsque le comité de rédaction présentera un nouveau texte, la Commission pourra décider si elle maintient l'article, ou en tout cas ses trois premiers paragraphes.

Il en est ainsi décidé.

NOUVEL ARTICLE 6 (ANCIEN ARTICLE 15)*

46. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, donne lecture du nouveau texte de l'article 15, qui deviendra l'article 6, et qui est ainsi conçu :

"B. — NÉGOCIATION, RÉDACTION ET ÉTABLISSEMENT (AUTHENTIFICATION) DU TEXTE

Article 6. — Rédaction du texte

"1. Le texte d'un traité est rédigé à la suite de négociations qui peuvent être menées soit par la voie diplomatique ou une autre voie administrative

appropriée, soit au cours de réunions de délégués ou de représentants ou au sein d'une conférence internationale. S'il s'agit d'un traité négocié sous les auspices d'une organisation internationale, il peut être rédigé soit au sein d'une conférence internationale convoquée par l'organisation, soit au sein d'un organe de l'organisation elle-même.

"2. Sous réserve des dispositions des articles 12 à 14 (anciens articles 21 à 23) ci-après, les délégués ou les représentants doivent être dûment autorisés à négocier et, sauf dans les cas mentionnés au paragraphe 3 ci-après, doivent fournir ou présenter des pouvoirs à cet effet. Toutefois, aux fins de la négociation, ils ne sont pas tenus d'être munis de pleins pouvoirs les habilitant à signer le traité.

"3. Les chefs d'Etat et les ministres des affaires étrangères ayant la capacité, inhérente à la nature de leurs fonctions, de négocier au nom de leur Etat, n'ont pas à produire d'autorisation particulière à cet effet. Il en est de même pour le chef d'une mission diplomatique aux fins de la négociation d'un traité bilatéral entre son Etat et l'Etat auprès duquel il est accrédité.

"4. L'adoption du texte s'effectue de la manière suivante :

"i) Dans le cas des traités bilatéraux ou des traités négociés entre un groupe limité d'Etats, à l'unanimité, sauf si les Etats qui négocient décident de commun accord de procéder autrement ;

"ii) Dans le cas des traités multilatéraux négociés au sein d'une conférence internationale et sous réserve des dispositions de l'alinéa iii ci-après, à la majorité simple, sauf si la conférence décide, également à la majorité simple, d'adopter une autre règle pour le vote ;

"iii) Dans le cas des traités rédigés au sein d'une organisation internationale ou sous ses auspices, selon la règle relative au vote qui peut être prévue spécialement dans l'acte constitutif de l'organisation pour l'élaboration des traités ainsi rédigés.

"En aucun cas, la simple adoption d'un texte à la majorité des voix n'implique par elle-même le consentement d'un Etat, qu'il ait ou non voté affirmativement, à être lié par le texte comme par un traité."

47. Poursuivant, sir Gerald Fitzmaurice souligne que les changements qu'il a apportés à son premier texte ont essentiellement pour but de répondre à l'objection selon laquelle celui-ci ne tenait pas assez compte de la diversité des circonstances dans lesquelles un texte pouvait être rédigé. Le premier paragraphe de la nouvelle rédaction correspond *grosso modo* à la première phrase du paragraphe 1 de son texte primitif, sauf qu'il y a ajouté la mention des organisations internationales. Le nouveau paragraphe 2 reprend une partie de la deuxième phrase de l'ancien paragraphe 1, et le reste de cette phrase a été remanié et constitue le nouveau paragraphe 3.

48. Le nouveau paragraphe 4 est une nouvelle rédaction du texte initial du paragraphe 2 ; il tient compte des différentes situations qui peuvent se présenter dans le cas de traités bilatéraux, de traités multilatéraux généraux et de traités multilatéraux rédigés au sein d'une organisation internationale ou sous ses auspices. L'alinéa ii du nouveau paragraphe 4 tient compte de l'opinion exprimée au cours du débat selon laquelle la règle du vote majoritaire est appliquée d'ordinaire dans les conférences internationales convoquées pour la négociation de traités.

* Reprise des débats de la 484ème séance.

49. Sir Gerald Fitzmaurice fait observer au sujet de l'alinéa iii qu'il faut distinguer entre un traité multilatéral rédigé au sein ou sous les auspices d'une organisation internationale dont l'acte constitutif contient une règle à suivre pour les votes lors de l'élaboration des traités, et un traité multilatéral rédigé à une conférence réunie par une organisation internationale qui n'a pas établi de règle pour les votes. Une telle conférence doit être considérée comme rentrant dans les prévisions de l'alinéa ii. Par exemple, la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1958, s'est trouvée libre d'adopter pour les votes une règle qui lui soit propre et de prévoir la majorité des deux tiers pour les questions de fond, puisque aucun article de la Charte ne formule de règle pour les votes aux conférences tenues sous les auspices des Nations Unies. En revanche, les actes constitutifs de certaines organisations internationales contiennent des dispositions relatives au vote lors des conférences réunies sous leurs auspices.

50. Enfin, Sir Gerald Fitzmaurice a ajouté, pour terminer l'article, une phrase destinée à rassurer les membres de la Commission qui craignent qu'une règle de vote majoritaire dans une conférence ne confère à quelque degré un effet obligatoire à ses décisions. Bien entendu, tel n'est pas le cas, même pour ceux des participants qui ont approuvé le texte du traité.

51. M. AGO pense que le nouveau texte est excellent et qu'il règle presque toutes les questions soulevées au cours du débat. Ses observations se rapporteront surtout à des questions secondaires. En premier lieu, il se demande si l'expression "voie administrative" est appropriée dans le texte français du paragraphe 1.

52. A l'alinéa i du paragraphe 4 il pense qu'il faudrait séparer l'hypothèse relative aux traités bilatéraux de celle relative aux autres traités. Il est incorrect de parler d'unanimité à propos des traités bilatéraux. En revanche, l'unanimité doit, bien entendu, être une condition essentielle dans les négociations de traités entre un petit nombre d'Etats.

53. Se référant à l'alinéa iii du paragraphe 4, il fait observer qu'il y a encore une autre possibilité: l'organisation internationale convoquant une conférence peut rédiger d'avance les règles essentielles de procédure de celle-ci, et surtout les règles relatives à l'adoption du texte des traités.

54. Il éprouve des doutes au sujet de la forme de la dernière phrase de l'article, parce qu'elle peut faire supposer que du seul fait qu'il a été adopté à l'unanimité et non pas à la majorité, un texte aura force obligatoire, ce qui n'est certes pas le cas.

55. Le PRESIDENT, parlant en tant que rapporteur spécial, fait observer qu'il est douteux que l'Organisation des Nations Unies, par exemple, en l'absence d'une disposition expresse de la Charte, ait compétence pour rédiger à l'avance des règles de vote s'imposant à une conférence convoquée par elle. D'autre part, on pourrait soutenir avec autant de force que l'Organisation des Nations Unies n'est pas tenue de convoquer des conférences et que, si elle le fait, elle peut établir certaines conditions pour la conduite des débats.

56. M. BARTOS est d'avis que le rapporteur spécial a réussi à établir un texte qui répond aux vues de la majorité; il s'associe aux observations présentées par M. Ago.

57. Sans vouloir proposer d'amendement, il tient à affirmer de nouveau qu'il est fortement opposé à l'alinéa ii du paragraphe 4 pour les raisons d'ordre

juridique et politique qu'il a déjà données (voir 483^{ème} séance, par. 59 et 484^{ème} séance, par. 10 à 13 et 45).

58. M. TOUNKINE estime que l'alinéa ii du paragraphe 4 est fondamentalement différent du texte primitif de l'article 15. Si, comme il le pense, il n'existe pas encore de règle de droit international concernant les décisions majoritaires aux conférences, il est inopportun d'en introduire une dans le projet. Ce n'est certainement pas l'effet du hasard si, jusqu'à présent, chaque conférence a établi son propre règlement en matière de vote, et, de fait, la décision est en grande partie fonction de la nature de l'accord qui doit être négocié.

59. Si, toutefois, la Commission décide de proposer une règle, elle ne doit pas oublier que la pratique récente paraît s'orienter vers la majorité des deux tiers, qui se fonde sur d'importantes considérations d'ordre extra-juridique. Il est clair qu'en proposant de nouvelles règles destinées à régir les relations entre les Etats, la Commission doit tenir compte des réalités politiques et songer à l'influence que peut avoir la règle qu'elle choisira, car celle-ci ne peut manquer d'exercer une certaine autorité persuasive. Il craint que la règle de la majorité simple ne risque d'encourager les Etats à négliger l'importance que présente l'élaboration d'un texte acceptable; par conséquent, s'il faut insérer une règle dans le projet — solution qui sera loin de lui agréer —, la majorité des deux tiers est préférable.

60. M. VERDROSS, parlant du paragraphe 3, doute que le chef d'une mission diplomatique ait le pouvoir de conclure un traité international sans autorisation spéciale. Dans le passé, les envoyés diplomatiques ne pouvaient représenter leur gouvernement que pour l'expédition des affaires courantes, mais, si la pratique moderne est différente, M. Verdross n'est pas opposé à une disposition de ce genre.

61. Il partage le point de vue de M. Tounkine à propos du paragraphe 4, et il estime qu'il n'y a pas de règle de droit international régissant l'adoption du règlement intérieur d'une conférence. Si une telle règle devait être créée, il serait en faveur de la règle qui exigerait la majorité des deux tiers.

62. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) propose de modifier le titre du nouvel article 6, afin d'indiquer qu'il s'agit de "l'adoption" aussi bien que de la "rédaction" du texte.

63. A propos de la première remarque de M. Ago, il fait observer que le mot "administratif" a un sens plus restreint en français qu'en anglais; en français, il désigne des questions relevant plus ou moins de l'expédition des affaires courantes. Le texte pouvant donner l'impression que la voie diplomatique fait partie des procédures administratives, il serait peut-être bon de supprimer les mots "administrative appropriée", au paragraphe 1.

64. A l'alinéa iii du paragraphe 4, il y aurait peut-être avantage à supprimer les mots "ou sous ses auspices", qui sont imprécis, et à les remplacer par une autre expression indiquant clairement que la disposition se rapporte aux traités négociés au sein d'une organisation internationale ou de l'un de ses organes, ou élaborés par une conférence internationale convoquée par une organisation internationale.

65. La Charte des Nations Unies ne contient aucune disposition sur les règles de vote au cours des conférences, et il en est de même des actes constitutifs de toutes les institutions spécialisées; en conséquence, il

serait souhaitable d'indiquer à l'alinéa iii du paragraphe 4 qu'à défaut d'une telle disposition, c'est la règle stipulée à l'alinéa ii qui s'appliquera. En pratique, l'Organisation des Nations Unies s'est toujours abstenue d'édicter des règles en matière de procédure de vote, et il est intéressant de remarquer que même le Conseil de la Société des Nations, qui affirmait en général de façon plus marquée son autorité sur les organismes qui dépendaient de lui, n'a pas essayé d'établir le règlement intérieur de la Conférence pour la codification du droit international qui a eu lieu à La Haye en 1930. L'une des raisons de cette attitude est peut-être que des Etats qui n'étaient pas membres de la Société des Nations ont participé à la Conférence. A l'Assemblée générale des Nations Unies, toute délégation est évidemment toujours en mesure de proposer l'adoption d'une règle relative au vote, en exigeant une majorité des deux tiers pour l'adoption du texte d'une convention donnée, et l'on pourrait peut-être tenir compte de cette possibilité à l'alinéa ii du paragraphe 4.

66. La remarque faite par M. Ago à propos de la dernière phrase du nouvel article 6 est sans doute valable, mais, étant donné que seule une personne entièrement ignorante du droit pourrait lier l'adoption d'un texte au processus par lequel on devient partie à un traité, cette phrase est peut-être superflue.

67. M. YOKOTA considère le nouvel article comme acceptable dans son ensemble, mais il éprouve certains doutes à propos de l'alinéa ii du paragraphe 4. Bien que la règle de la majorité ait pu être adoptée lors de récentes conférences, il doute que ce soit devenu une pratique établie. Il préférerait donc que l'on omette les mots "également à la majorité simple" et que la question soit laissée ouverte. Cependant, si le rapporteur spécial veut énoncer une règle relevant du développement progressif du droit international et si cette intention est accueillie favorablement par la majorité, il n'insistera pas sur l'opinion qu'il vient d'exprimer, à condition que l'on précise clairement dans le commentaire que la règle en question ne décrit pas la pratique actuelle.

68. M. SCALLE déclare que l'on pourrait écarter les objections auxquelles donne lieu l'emploi du mot "administrative" dans le texte français en y substituant le mot "officielle".

69. Il estime qu'il serait extrêmement difficile, sinon impossible, pour l'Organisation des Nations Unies ou toute autre organisation internationale, d'imposer un règlement intérieur à une conférence réunie par elle, si des Etats non membres étaient invités à y participer. L'alinéa ii du paragraphe 4 peut être accepté dans sa forme actuelle, s'il y est fait mention du fait que la règle de la majorité simple ou des deux tiers ne cesse de gagner du terrain.

La séance est levée à 13 heures.

489ème SEANCE

Mercredi 6 mai 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Droit des traités (A/CN.4/101) [suite]

[Point 3 de l'ordre du jour]

NOUVEL ARTICLE 6 (ANCIEN ARTICLE 15) [suite]

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la nouvelle rédaction de l'article 15

qui est devenu l'article 6 et dont le texte a été déposé à la précédente séance (488ème séance par. 46).

2. M. FRANÇOIS n'est pas d'avis d'inclure une disposition précise touchant la règle que les conférences internationales doivent observer en matière de vote, car ce n'est pas une question dont la Commission doit décider a priori une fois pour toutes, mais que chaque conférence doit régler pour elle-même. Au contraire, il est essentiel que le code définisse la majorité à laquelle les conférences devront adopter leur règlement intérieur; à son avis, il ne peut y avoir aucun doute que la pratique des conférences est d'adopter le règlement à la majorité simple.

3. Au cours de la séance précédente, le secrétaire de la Commission a fait observer (488ème séance, par. 66) avec raison que la dernière phrase du nouvel article est superflue. Il y aurait néanmoins intérêt à inclure dans le commentaire des précisions semblables à celles que contenait cette phrase, afin de rejeter d'avance toute thèse analogue à celle qui a été défendue à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1958, où l'on a soutenu que les Etats qui étaient disposés, dans certaines circonstances, à accepter l'extension de la mer territoriale avaient, en votant dans ce sens, renoncé implicitement à la règle des trois milles.

4. M. PAL constate que le débat a confirmé son point de vue initial, et il ne voit pas pour quelle raison une conférence ne déterminerait pas elle-même les règles relatives au vote pour l'adoption de son règlement intérieur. A défaut d'une décision contraire, il faudrait exiger l'unanimité. Une règle prévoyant la majorité simple ne lui paraît dans ce cas nullement fondée. Obtenir que la minorité continue à participer aux travaux d'une conférence peut être de la plus haute importance, car la possibilité demeure que, dans la suite, cette minorité donnera son assentiment. M. Pal ne voit aucun avantage compensateur au maintien de la règle de la majorité simple.

5. La dernière phrase du nouvel article n'est pas entièrement superflue, car elle pourrait rassurer les Etats qui participent à une conférence et se trouvent parmi la minorité, en confirmant qu'ils ne seront en aucune manière liés par le texte de la convention qui aura été adoptée du seul fait qu'ils ne se sont pas retirés de la conférence.

6. M. YOKOTA estime qu'il faudrait examiner la dernière phrase du nouvel article en même temps que le paragraphe 1 de l'article 17, puisqu'elle a trait aux effets juridiques de la rédaction du texte.

7. M. TOUNKINE ne saurait partager l'avis de M. François selon lequel la règle de la majorité simple constitue, pour l'adoption d'un règlement intérieur, la pratique en vigueur. Il est de fait qu'une majorité d'Etats représentés à une conférence ne saurait contraindre une minorité à accepter un règlement intérieur donné. Si M. François avait raison, un règlement intérieur deviendrait, une fois adopté, obligatoire *ipso facto* pour tous les participants, ce qui est manifestement absurde puisque toute délégation le jugeant inacceptable peut quitter la conférence.

8. La thèse de M. François contient également une contradiction en ce qu'elle affirme, d'une part, qu'il est absolument indispensable, pour la conduite de conférences internationales, d'insérer dans le projet une règle à cet égard, et soutient, d'autre part, que la règle existait déjà.

9. S'il y a une règle pour l'adoption du règlement intérieur, dont on pourrait affirmer l'existence, ce devrait