

Document:-  
**A/CN.4/SR.493**

**Compte rendu analytique de la 493e séance**

sujet:  
**<plusieurs des sujets>**

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>)*

enfin un troisième paragraphe traiterait des autres éléments qu'il est souhaitable d'inclure dans le texte d'un traité (paragraphe 4 actuel).

46. L'actuel paragraphe 5 devrait être remanié et être, soit replacé dans le commentaire, soit inséré dans l'article; il y serait dit que si les indications dont la présence est déclarée souhaitable dans le texte aux termes du paragraphe 3 du nouvel article ne figurent pas dans le traité, la situation qui en résultera devra être considérée à la lumière des autres dispositions du projet de code auquel le lecteur pourrait être renvoyé. Le sujet du paragraphe 6 pourrait être traité dans le commentaire.

47. M. SANDSTRÖM approuve les vues de M. Ago, ainsi que les suggestions du rapporteur spécial. Il aimerait toutefois un éclaircissement sur un point. On a laissé entendre au cours de la discussion qu'il ne suffisait pas que celui qui signe un traité ait le pouvoir de le faire, mais que ce pouvoir devait être mentionné dans le texte du traité. À son avis, une telle indication n'est pas essentielle.

48. M. YOKOTA appuie les suggestions du rapporteur spécial touchant les paragraphes 1 à 4. Toutefois, si l'on décide de maintenir les dispositions du paragraphe 4, celles du paragraphe 6 devraient également être conservées, car ce paragraphe traite lui aussi des éléments qu'il est souhaitable d'inclure dans un traité, bien qu'ils ne soient pas essentiels.

49. Comme il l'a dit précédemment (voir plus haut par. 5), le paragraphe 5 traite des effets juridiques de la signature et de la "validité temporelle" et ne devrait dès lors pas figurer dans l'article. La substance du paragraphe 5 pourrait, le cas échéant, être traitée dans le commentaire du code.

50. M. AGO, répond à M. Sandström, souligne que s'il est vrai que les conditions de validité formelle doivent être réalisées, il n'est pas indispensable qu'elles le soient dans le texte même du traité. En ce qui concerne l'indication des parties, M. Tounkine (voir plus haut par. 8) a eu parfaitement raison de dire qu'il suffit qu'il apparaisse clairement d'une manière ou d'une autre quelles sont les parties au traité. De même, la condition essentielle touchant la signature est que ceux qui négocient le traité possèdent le pouvoir de signer. Cela ne signifie pas nécessairement que le texte doit contenir une indication à cet effet. Ce qui est essentiel, c'est que les plénipotentiaires soient dûment autorisés, et c'est là une question qui dépend souvent des circonstances. Par exemple, en temps de guerre, les commandants militaires ont le pouvoir de conclure certains accords, ce qu'ils ne pourraient pas faire dans des conditions normales.

51. Ce principe s'applique également à la ratification du traité. Il se peut qu'un traité soit dénué de validité formelle parce qu'il a été ratifié par un organe qui n'était pas compétent pour le faire.

52. Il pense, comme le Président, qu'il faut supprimer de l'article 16 toute mention de la question de la responsabilité pour l'exécution ou l'inexécution du traité. En conséquence, pour ce qui est de l'objet du paragraphe 3, il faudrait indiquer simplement qu'une partie peut agir au nom d'une autre. L'article ne doit pas aborder la question de la responsabilité pour la violation des dispositions du traité. À ce propos, M. Ago veut simplement faire remarquer que, lorsqu'un Etat conclut un traité au nom d'un territoire dépendant, il n'est pas toujours sûr que l'Etat assume cette respon-

sabilité. La capacité de conclure un traité ne coïncide pas nécessairement avec ce que l'on pourrait appeler la capacité au délit, qui est la base de la responsabilité.

53. L'emploi du mot "souhaitable" appelle une observation. On ne peut pas dire qu'il soit toujours souhaitable de faire figurer certaines indications dans le texte. L'indication de la durée du traité est souhaitable dans certains cas, mais il est des traités qui, par leur nature, excluent une telle indication, par exemple les traités conclus pour l'exécution d'un acte ou de mesures déterminées, les traités comportant une cession de territoires et les traités de paix. De toute évidence, l'indication d'une durée serait pour le moins indésirable dans les traités conçus *sub specie aeternitatis*. Il serait plus prudent de parler d'éléments que l'on trouve fréquemment dans les traités plutôt que d'éléments dont l'indication est souhaitable.

54. Enfin, M. Ago espère que certains des points importants qui figurent dans les derniers paragraphes de l'article 16 seront traités dans d'autres articles et non pas mentionnés simplement dans le commentaire.

55. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare que ces points sont traités dans d'autres parties du code et qu'il n'est pas question de les supprimer entièrement. Ce qu'il a proposé, c'est d'inclure dans l'article 16 des références aux articles du code où l'on pourra les trouver. Il accepte sans réserve la critique de M. Ago concernant le mot "souhaitable", et il est prêt à accepter la suggestion de M. Yokota (voir plus haut par. 48) qui propose que certaines des questions mentionnées au paragraphe 6 soient incluses parmi les éléments que l'on trouve souvent dans le texte des traités.

56. Le seul point qui demeure douteux est celui qu'a soulevé M. Sandström (voir plus haut par. 47). Si un plénipotentiaire a le pouvoir de signer — ce qui est essentiel — est-il ou non nécessaire que le texte du traité mentionne ce fait? C'est là une question de fond mineure, qui peut être examinée par le Comité de rédaction.

57. Sir Gerald Fitzmaurice suggère de renvoyer l'article 16 au Comité de rédaction en le priant de le remanier selon les indications qu'il a données.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 13 heures.

## 493ème SEANCE

*Mercredi, 13 mai 1959, à 9 h. 50.*

*Président: sir Gerald FITZMAURICE.*

### Programme de travail

1. Le PRÉSIDENT donne lecture de la réponse de M. Zourek au télégramme que la Commission lui a adressé le 11 mai 1959 (voir 491ème séance, par. 5 et 6). M. Zourek communique qu'il compte arriver à Genève au plus tard le 19 mai.

2. Le Président annonce en outre qu'il a reçu un message de M. García Amador, rapporteur spécial pour le point 4 (*Responsabilité des États*), qui pense arriver à Genève le 18 mai.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

## ARTICLE 17

3. Le **PRESIDENT**, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, rappelle que l'article 17 se rapporte au cas d'un texte qui a été rédigé mais n'est encore ni signé ni paraphé. Le paragraphe 1, qui porte sur les questions contenues dans la disposition finale de la nouvelle rédaction de l'article 15 (voir 488<sup>ème</sup> séance, par. 46), se rapporte aux obligations, et le paragraphe 2 aux droits qui peuvent découler éventuellement de la rédaction du texte. La Commission a décidé que, si elle supprimait le paragraphe 1, son contenu serait conservé dans le texte élaboré par le Comité de rédaction pour l'article 15 (voir 491<sup>ème</sup> séance, par. 12).

4. A propos de l'article 17, le **Président** reconnaît, à la réflexion, qu'il n'aurait pas dû citer comme exemple le droit d'être consulté au sujet de réserves envisagées. Peut-être n'est-il pas souhaitable, à ce stade, de soulever la question des réserves, qui est traitée de façon complète dans des articles ultérieurs. Son idée était cependant que les Etats désireux de faire des réserves ont souvent coutume de l'annoncer d'une manière quelconque pendant les négociations et, à cet égard, on peut dire que la participation à des négociations peut conférer, même aux Etats qui n'ont pas encore signé le traité, le droit d'être consultés au sujet des réserves que peuvent envisager d'autres Etats.

5. **M. SCALLE** fait remarquer que le mot "inversement", dans le paragraphe 2 du texte français, doit être remplacé par "de même".

6. **M. YOKOTA** ne comprend pas très bien ce que l'on entend, dans le paragraphe 2, par le "droit d'être consulté au sujet de réserves envisagées". Cela signifie-t-il qu'un Etat qui a l'intention de faire une réserve est tenu de consulter, avant la signature ou la ratification, tous les autres Etats prenant part aux négociations? Telle n'est pas nécessairement la pratique. Les Etats qui participent aux négociations ont tout au plus le droit d'être tenus au courant des réserves faites par d'autres Etats et de formuler à ce propos des observations ou des protestations, à moins que les réserves ne soient expressément admises en vertu du texte du traité ou en raison des circonstances. A son avis, cette formule devrait être modifiée.

7. Le **PRESIDENT**, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, souligne qu'il propose de supprimer, dans son entier, la seconde phrase du paragraphe 2. L'objection formulée par **M. Yokota** pourrait être examinée plus tard, lors de la discussion des articles relatifs aux réserves.

8. **M. BARTOS** demande des précisions à propos des "droits accessoires ou virtuels" visés au paragraphe 2. Il n'a trouvé aucune mention de cette question dans le commentaire ni dans le premier rapport de Lauterpacht (A/CN.4/63) mentionné au paragraphe 59 du commentaire. S'agit-il de droits définis dans le texte du traité ou d'autres droits qui ne sont pas ainsi définis et qui découlent de la participation aux négociations?

9. Le **PRESIDENT**, parlant en qualité de rapporteur spécial, explique que la phrase en question — qu'il est prêt à supprimer, comme il l'a déjà dit — a été rédigée en termes potentiels; il s'est servi du mot "peut". Son seul but était de prévoir les cas où des

droits pourraient résulter de la participation à la négociation d'un traité.

10. **M. BARTOS** n'a aucune observation à faire; il souhaite seulement justifier la position qu'il a prise (voir 488<sup>ème</sup> séance, par. 15) pendant la discussion sur la question de savoir si un traité, une fois rédigé, est un texte ou un instrument. Les dispositions relatives aux formalités obligatoires pour les parties qui ont rédigé le texte et pour d'autres Etats qui pourraient souhaiter y adhérer produisent certaines conséquences juridiques. C'est pourquoi **M. Bartoš** était en faveur du mot "instrument". Il apparaît à présent qu'il existe des obligations découlant du texte et que la question n'était pas purement théorique, mais avait une portée pratique.

11. **M. LIANG** (Secrétaire de la Commission) fait observer qu'il y a une grande différence entre la technique de conclusion des traités bilatéraux et des traités multilatéraux, et en particulier des traités multilatéraux négociés par l'entremise d'un organe d'une organisation internationale. On a déjà mentionné l'inconvénient qu'il y a à traiter en même temps, dans le code, de ces deux catégories d'accords, mais, puisque telle est la pratique, il estime qu'il faudrait indiquer clairement lorsqu'un article porte essentiellement sur les traités multilatéraux.

12. Tel est le cas de l'article 17. **M. Liang** ne voit pas quelles conséquences juridiques peuvent résulter de la rédaction d'un traité bilatéral, car, si les deux parties s'abstiennent de signer le traité, si elles ne parachèvent pas l'acte de rédaction de l'instrument, le traité est mort-né et n'existe pas.

13. La seconde remarque qu'il désire faire porte sur le fond et vise le cas d'un texte négocié par l'entremise d'un organe d'une organisation internationale. Une convention élaborée par l'Assemblée générale des Nations Unies, par exemple, est consacrée par une résolution. Personne ne soutiendra que les Etats qui ont voté la résolution contenant le texte de la convention deviennent ainsi parties à la convention; un problème théorique de droit se pose cependant quant à la force obligatoire d'une telle résolution. On peut évidemment soutenir qu'aux termes de la Charte, les résolutions de l'Assemblée générale sont des recommandations et n'ont donc pas force obligatoire. Pourtant, la question n'est pas si simple: on peut prétendre qu'un Etat Membre des Nations Unies qui a voté pour le texte d'une convention contenue dans une résolution a assumé certaines obligations au regard de la résolution, non pas en tant que partie à la convention, mais en tant que Membre de l'Organisation.

14. Entre 1920 et 1930, un certain nombre de conventions ont été négociées sous les auspices de l'Assemblée de la Société des Nations, dont notamment le traité de garantie mutuelle de 1923 et le célèbre Protocole de Genève de 1924 pour le règlement pacifique des différends internationaux, qui sont demeurés inefficaces parce qu'ils ne sont jamais entrés en vigueur. Plus tard, après la seconde guerre mondiale, le Tribunal de Nuremberg a cité ces conventions dans son jugement sur les grands criminels de guerre allemands, pour appuyer sa thèse que la guerre d'agression est un crime international et que telle est la véritable interprétation du Traité de Paris de 1928<sup>1</sup>, plus générale-

<sup>1</sup> Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale, signé à Paris, le 27 août 1928. Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XCIV, No 2137.

ment connu sous le nom de Pacte Briand-Kellogg. Le jugement soutient la thèse que les traités en question, bien qu'ils ne soient jamais entrés en vigueur, représentent la cristallisation de l'opinion juridique et font donc partie du droit international coutumier.

15. La question se pose également dans des cas comme celui de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948. Certains Etats ne sont pas devenus parties à la Convention. Mais celle-ci étant consacrée par une résolution de l'Assemblée générale [résolution 260 (III)], on peut soutenir que son contenu, tout en n'ayant pas force obligatoire, entraîne en fait certaines conséquences juridiques qu'aucun Membre de l'Organisation des Nations Unies ne saurait ne pas reconnaître.

16. Le problème est difficile, et M. Liang pense que la Commission aurait intérêt à l'examiner afin de l'éclaircir. Il s'agit en tous cas, d'un élément dont on pourrait tenir compte dans un code qui s'efforce d'envisager à la fois les traités bilatéraux et multilatéraux.

17. Le **PRESIDENT**, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, estime que, s'il est probablement exact que l'article 17 s'applique surtout aux traités multilatéraux, ce texte n'est cependant pas sans avoir quelque rapport avec les traités bilatéraux. Le paragraphe 1 — cela ne fait pas de doute — s'applique à n'importe quel traité. Il arrive assez souvent que les négociateurs d'un traité bilatéral rédigent le texte, mais n'ont pas, au stade donné, le pouvoir de le signer ; il se peut, par exemple, qu'ils soient tenus de soumettre le texte à leur Gouvernement. Au stade en question, le texte, cela va de soi, ne saurait entraîner aucune obligation pour les deux Etats intéressés. C'est pourquoi sir Gerald Fitzmaurice ne voudrait pas que la portée de l'article 17 soit restreinte au cas des traités multilatéraux, encore que l'on puisse insérer une formule telle que "en particulier dans le cas des traités multilatéraux".

18. La seconde question soulevée par le secrétaire porte plutôt sur le droit, ou la pratique, des organisations internationales que sur le droit des traités. Le simple fait que le texte d'un traité est adopté par une organisation internationale sous forme de résolution ne crée aucune obligation à l'égard du traité lui-même, même de la part des Etats qui ont voté la résolution, bien que ceux-ci puissent, en tant que membres de l'organisation, être moralement tenus de favoriser les objectifs du traité en question ou de ne pas en contredire l'esprit.

19. Le cas est distinct de celui des effets juridiques de la signature, dont il est question à l'article 30 du code. Sir Gerald Fitzmaurice doute que ces effets juridiques puissent exister au stade initial, lorsqu'un traité a été rédigé mais n'a pas encore été signé, même si le traité est consacré par une résolution d'une organisation internationale. Si, au contraire, le fait d'être consacré par une résolution entraîne des effets quelconques, ils sont la conséquence, non pas des nécessités inhérentes au droit des traités, mais uniquement de l'acte constitutif, ou des traditions et pratiques, de l'organisation internationale intéressée.

20. M. AGO pose certaines questions pour préciser la portée de l'article 17. Lorsque deux Etats sont engagés dans la négociation d'un traité à propos de la propriété de certains biens, l'Etat qui est en possession des biens n'a-t-il qu'une obligation morale de ne pas modifier ou détruire ces biens, ou son obligation va-

t-elle au delà du seul domaine moral? Il pose cette question à cause de la portée assez générale du texte qui figure dans le paragraphe 1, selon lequel la "participation à des négociations n'entraîne aucune obligation... de s'abstenir d'accomplir un acte, quel qu'il soit, se rapportant à l'objet du traité".

21. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Ago préférerait la formule "faculté de signer" aux mots "droit... de signer", car il partage l'avis de ceux qui n'aiment pas parler de droits en l'absence d'obligations correspondantes. Il se demande si le droit — ou la faculté — de signer est une conséquence juridique de la participation aux négociations. A son avis, ils découlent de l'accord atteint entre les parties.

22. Il fait observer, enfin, que le titre de l'article 17 devra peut-être être modifié à la lumière des réponses qui seront faites à sa première question. Si la réponse à cette question est qu'aucune obligation juridique ne résulte du fait que les négociations sont en cours, il n'y aura pas non plus, alors, de droits résultant de la participation à la rédaction du texte. La conclusion contraire s'imposerait si la réponse était affirmative.

23. Le **PRESIDENT**, parlant en qualité de rapporteur spécial, convient que le mot "faculté" serait meilleur que le mot "droit". Il n'est pas d'avis, cependant, que la signature fasse partie du droit général de conclure un traité. Un Etat possède, en général, le droit de devenir partie à des traités, mais le droit de devenir partie à un traité donné se limite toujours aux Etats qui ont négocié ce traité ou aux autres Etats qu'ils ont invités, dans le texte du traité, à devenir parties. Aucun Etat ne saurait revendiquer, comme un droit, le privilège de signer un traité à la négociation duquel il n'a pas pris part ou qu'il n'a pas été invité à signer. Ce principe s'applique indistinctement aux traités bilatéraux et aux traités multilatéraux.

24. En revanche, la première question de M. Ago exige une étude approfondie de la part de la Commission. Lorsque des Etats qui négocient la cession d'un avoir ou d'une partie de territoire sont allés jusqu'à établir un texte sans cependant l'avoir signé encore, ils ont, nul doute, une certaine obligation de s'abstenir de tout acte qui irait à l'encontre de l'objet même du traité, obligation qui ne découle évidemment pas du traité mais a sa source ailleurs.

25. M. YOKOTA appelle l'attention sur quelques questions secondaires d'ordre rédactionnel. Il ressort du contexte et du débat sur l'article 15 que le mot "décisions" qui figure au paragraphe 1 se réfère aux décisions concernant l'adoption du texte du traité et non aux décisions intéressant la procédure. M. Yokota pense qu'il faudrait ajouter les mots "pour l'adoption d'un texte". D'autre part, les mots "le texte définitivement arrêté" peuvent impliquer l'acceptation du projet de traité. Il propose de les remplacer par l'expression "le texte définitivement établi".

26. M. BARTOS estime que M. Ago a soulevé une question d'ordre éminemment pratique, savoir si un Etat qui a participé à l'établissement d'un texte, mais qui hésite à le signer ou à y adhérer, peut accomplir un acte qui modifie la situation existant au moment où le texte a été établi. Un tel acte pourrait, dans le cas d'une cession de territoire, porter préjudice à l'Etat qui succéderait à la souveraineté sur ce territoire.

27. Lorsqu'il n'y a pas abus de droit, la question de savoir si l'on peut tenir compte d'un changement de circonstances qui survient, et que les parties n'avaient

pas prévu au moment de la négociation, n'est pas entièrement résolue en droit international. Des auteurs d'ouvrages sur le droit de la guerre ont recherché, après la deuxième guerre mondiale, s'il était légal de détruire certains objets dont un armistice avait interdit la destruction ou si l'état de choses existant devait être maintenu jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de paix. La même question se pose pour les conventions proprement dites (traités-lois) où un Etat qui se trouve dans une situation plus favorable que d'autres peut faire certaines promesses, puis changer d'attitude en prétextant, par exemple, qu'il y a modification de la situation mondiale. Pour ces raisons, il est souhaitable qu'un code du droit des traités sauvegarde le principe de la clause *rebus sic stantibus*.

28. En droit civil, une promesse valablement faite et acceptée de bonne foi engage son auteur. En droit international, une règle comparable ne s'est pas encore établie. On n'en saurait pas moins négliger l'élément de la bonne foi dans la négociation des traités, et M. Bartoš est certain que la Commission ne peut affirmer catégoriquement qu'il n'y a aucune obligation "d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte" intéressant l'objet prévu dans le texte d'un traité, entre l'établissement du texte et son entrée en vigueur. Il est abusif, à son avis, de négocier un texte dans le cadre d'un certain état de choses, puis de modifier la situation avant que l'obligation devienne exécutoire.

29. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que la rédaction actuelle du paragraphe 1 ne laisse pas d'autre choix que de conclure que les textes adoptés par les conférences internationales sont les seuls visés puisque le mot "participation" ne convient pas pour les traités bilatéraux, qui sont simplement négociés. Il s'associe à l'objection formulée par M. Ago au sujet de l'emploi du mot "unanimes", s'agissant de négociations bilatérales. On améliorerait le texte en rédigeant des dispositions distinctes pour les traités bilatéraux et pour les traités multilatéraux.

30. La décision prise par une organisation internationale à la suite de l'adoption d'un texte donne naissance à des obligations qui, bien entendu, diffèrent de celles qu'entraîne la conclusion d'un traité, mais la question ne s'en rattache pas moins au droit des traités. Précédemment, M. Liang a soutenu (voir 490<sup>e</sup> séance, par. 43 à 45) que la règle de la majorité pour les décisions relatives à l'adoption des textes faisait partie du droit régissant les conférences internationales, mais la Commission a envisagé cette règle de façon plus large et a estimé qu'elle faisait également partie du droit des traités. Depuis la décision intervenue à propos du remaniement de l'article 15 (nouvel article 6) [490<sup>e</sup> séance, par. 53], il a un peu changé d'avis. Il ne lui semble pas concevable que lorsqu'une organisation internationale a arrêté un texte et adopté un projet d'instrument, il soit normal qu'un Etat accomplisse un acte allant à l'encontre de l'objet du texte en arguant du fait qu'il n'a pas encore accepté le traité. La situation n'est pas exactement la même dans le cas d'un traité bilatéral, où aucune décision d'une organisation internationale n'est intervenue.

31. M. VERDROSS pense que M. Ago a raison, certes, de dire qu'un Etat est tenu, entre l'établissement et l'entrée en vigueur d'un texte, de s'abstenir de modifier l'état de choses existant, mais, à son avis, cette obligation peut résulter du principe de la bonne foi. Elle ne naît pas de la participation aux négociations

puisqu'elle existait déjà avant elles. Le libellé du paragraphe 1 paraît dès lors correct.

32. M. AGO se demande si M. Verdross et lui-même ne parlent pas de questions différentes. Dans certains cas, une règle générale impose l'obligation de ne pas modifier l'état de choses existant indépendamment de toute négociation, mais il ne s'agit pas de cela, en l'espèce. Il a, quant à lui, voulu dire que si un Etat engageait et poursuivait des négociations au sujet d'un bien, il commettrait un acte préjudiciable s'il détruisait ce bien pendant les négociations. Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 1 semble tolérer un tel acte, et la Commission pourrait bien répugner à adopter une disposition de cette nature, puisqu'elle est chargée non seulement de la codification du droit international, mais encore de son développement progressif. Si l'on admet que, dans certains cas du moins, il existe une telle obligation, il faudrait modifier le texte dans ce sens, et ce serait *ipso facto* reconnaître un droit à l'Etat lésé.

33. Dans sa réponse, le rapporteur spécial a eu raison, étant donné que M. Ago n'a pas voulu dire que la faculté de signer était un droit général. Cette faculté tire son origine de l'accord des parties, qui peuvent, elles-mêmes, l'étendre à d'autres Etats, plutôt que de la simple participation à des négociations.

34. M. PADILLA NERVO pense que, en ce qui touche le paragraphe 1, l'opinion du secrétaire est correcte. Le texte donne l'impression de viser les traités multilatéraux, et il faudrait le remanier ou ajouter un paragraphe séparé si l'on veut également viser les traités bilatéraux. Au cours du débat sur la nouvelle rédaction de l'article 15, M. Ago a proposé (voir 489<sup>e</sup> séance, par. 49) de supprimer la dernière phrase du paragraphe 4, mais la Commission, sur la suggestion de M. Yokota (voir 489<sup>e</sup> séance, par. 6), a décidé de revenir sur ce point lorsqu'elle discutera l'article 17. Il ne convient peut-être pas, au stade actuel de la discussion, d'examiner en détail les obligations des conférences internationales en matière d'adoption d'accords, ni l'obligation d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir certains actes.

35. Le principe énoncé au paragraphe 2 est compatible avec l'économie du texte de l'article et avec le paragraphe 1 de l'article 24, alors que le principe régissant l'admission des Etats autres que les participants à la négociation est formulée au paragraphe 2 de l'article 24. Les Etats signataires ont l'obligation correspondante de ne pas s'opposer à l'admission d'autres Etats, qui n'ont pas participé à la négociation, même si le traité ne précise pas que les Etats qui ne l'ont pas signé peuvent y adhérer.

36. On peut considérer que le cas prévu dans la seconde phrase du paragraphe 2 est visé par la mention de la communication des réserves à l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 39. Il faudrait préciser, au paragraphe 1 de l'article 17, la distinction entre les traités multilatéraux et les autres traités; au paragraphe 2, on devrait maintenir la première phrase et supprimer la deuxième, et il conviendrait en outre de renvoyer au paragraphe 1 de l'article 24 et à l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 39.

37. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, explique que la première phrase du paragraphe 2 a pour objet de faire entendre, non pas que *seuls*, les Etats qui ont participé aux négociations peuvent avoir le droit de signer, mais qu'*eux* au moins ont ce droit et que c'est le seul qu'ils tirent de

la participation. Le droit de signer des autres Etats est réglé à l'article 24, et M. Ago a raison de dire que ce droit naît de l'accord plutôt que de la participation (voir plus haut par. 21). Toutefois, la participation suppose l'accord. Le paragraphe peut être remanié et l'on peut fort bien, comme M. Padilla Nervo le souhaite, insérer un renvoi à l'article 24.

38. D'après M. FRANÇOIS, dire qu'il est interdit à un Etat de modifier la situation entre l'établissement et l'entrée en vigueur d'un texte c'est en quelque sorte l'empêcher de changer d'avis. Comme la publication du texte d'un traité peut éveiller certaines appréhensions ou rappeler des questions que les négociateurs ont oubliées, il faut qu'un Etat puisse accomplir des actes qui ne sont pas entièrement compatibles avec le texte signé. La bonne foi fait à l'Etat intéressé l'obligation de notifier toute modification aux autres participants, mais cela ne signifie pas qu'il est juridiquement tenu de ne jamais changer l'état de choses. Dans des cas de ce genre, un certain laps de temps devrait au moins être prévu. Toutefois, M. François est opposé à l'opinion selon laquelle une obligation juridique naît de la simple signature.

39. M. AMADO ne voit pas la nécessité de mentionner toutes les complications auxquelles M. François a fait allusion. L'article a ce mérite qu'il énonce une vérité évidente.

40. M. ALFARO approuve la substance de l'article 17 et il pense, comme M. François, que les parties ne peuvent être juridiquement ou moralement tenues d'accomplir ou de ne pas accomplir un acte du seul fait qu'elles ont signé le texte. Cette opinion est conforme aux réalités de la vie internationale.

41. On peut très simplement surmonter la difficulté que présente l'établissement d'une distinction entre traités bilatéraux et traités multilatéraux en commençant, par exemple, le paragraphe 1 par les termes suivants : "La négociation d'un traité bilatéral ou la participation à des négociations..."

42. Le paragraphe 2 doit être rédigé avec plus de précision, notamment le passage où sont mentionnés certains droits accessoires ou virtuels, et l'exemple donné peut fort bien être remplacé par un renvoi aux dispositions relatives aux réserves qui figurent à l'article 37.

43. M. YOKOTA fait valoir qu'à proprement parler, la simple participation à des négociations n'entraîne aucune obligation juridique, ainsi que M. Verdross l'a signalé (voir plus haut par. 31). Toutefois, le membre de phrase "s'abstenir d'accomplir" est trop énergique. Il donne l'impression qu'un Etat est entièrement libre d'accomplir tout acte se rapportant à l'objet à propos duquel les négociations ont eu lieu. Cela n'est pas nécessaire dans le contexte. Ce qu'il faut, c'est dire que la participation aux négociations n'entraîne pas l'obligation d'accepter le texte définitivement arrêté. Les mots "ni d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte, quel qu'il soit, se rapportant à l'objet du traité" peuvent être supprimés.

44. M. TOUNKINE partage l'opinion de M. François au sujet du paragraphe 1 et appuie l'amendement de M. Yokota. Il voit des objections à la seconde phrase du paragraphe 2, mais il ne les exposera pas puisque le rapporteur spécial semble l'avoir retirée.

45. M. SANDSTRÖM relève que la notion d'abus de droit a été évoquée, à propos du paragraphe 1, dans

le cas d'un Etat qui a entamé des négociations, puis a changé la situation existante. La notion est très vague et elle est inconnue dans un grand nombre de systèmes législatifs. Il se demande si on peut l'invoquer en droit international. De toute façon, il ne croit pas que le fait qu'il a entamé des négociations puisse donner à un Etat le droit de se prévaloir de cette notion. Pour ce qui est du paragraphe 2, il est possible que la signature ne soit pas un droit, mais le terme "droit" est employé à l'article 24 dans un contexte analogue et peut fort bien être maintenu dans le paragraphe en discussion.

46. M. SCELLE, comme M. François, juge acceptables les principales idées contenues dans l'article 17. Cependant si, comme cela semble être le cas, l'article ne vise que les traités multilatéraux, l'emploi du mot "traité" au sens générique soulève certaines difficultés. La question posée par le secrétaire de la Commission est importante : l'article porte-t-il sur les conventions contenues dans des résolutions adoptées à la majorité par des organisations internationales ? Ces conventions n'ont pas les caractéristiques d'un traité, mais sont en réalité des actes de nature législative, bien qu'elles ne lient pas nécessairement tous les membres de l'organisation intéressée. Elles ne font pas l'objet de négociations au sens propre du terme et les parties ne sont pas liées par des obligations morales ou juridiques. Par exemple, les conventions internationales du travail sur la liberté syndicale ont fait l'objet d'un vote auquel ont pris part tous les participants des conférences internationales du Travail, mais ceux-ci n'avaient pas véritablement pris part à des "négociations". En conséquence, le paragraphe 2 n'est pas applicable à ce genre de conventions. Il n'est donc pas possible d'accuser de mauvaise foi un Etat qui a imposé des restrictions ou même a mis fin aux droits syndicaux sur son propre territoire après la conclusion de la convention.

47. De l'avis de M. Scelle, le code doit distinguer clairement les véritables traités ou accords internationaux, d'une part, et les actes de caractère législatif adoptés à la majorité par le vote d'une organisation internationale, d'autre part. L'article 17 ne saurait s'appliquer aux conventions de cette dernière catégorie, à moins que des dispositions précises les concernant n'y soient incluses.

48. M. HSU estime que la proposition de M. Yokota (voir plus haut par. 43) est judicieuse. Cependant, si la majorité des membres de la Commission n'est pas disposée à appuyer, une autre solution pourrait consister à garder le paragraphe 1 dans sa forme présente et à introduire une formule rappelant la règle de droit international sur la bonne foi des parties à un traité.

49. M. KHOMAN partage l'opinion de M. Scelle et de M. Padilla Nervo, et estime comme eux qu'il faut préciser si le paragraphe 1 porte sur les traités bilatéraux ou multilatéraux ou sur des actes internationaux de caractère législatif. Si l'on conserve sous sa forme présente le dernier membre de phrase du paragraphe, on pourrait porter sérieusement atteinte aux effets juridiques de cette dernière catégorie de textes.

50. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, constate que la Commission paraît d'accord sur plusieurs questions d'ordre purement rédactionnel. Ainsi, M. Yokota a proposé que les mots "des décisions unanimes ont été prises", dans le paragraphe 1, soient remplacés par "un texte a été adopté à l'unanimité", et que le mot "arrêté" soit remplacé par "établi". Le rapporteur spécial considère que ces

propositions peuvent être acceptées et qu'elles doivent être renvoyées au Comité de rédaction. Le secrétaire de la Commission a souligné avec raison que, même si le paragraphe 1 est destiné à s'appliquer tant aux négociations bilatérales qu'aux négociations multilatérales, sa teneur laisse entendre qu'il ne s'agit que des négociations multilatérales. Le Comité de rédaction sera donc prié de tirer ce point au clair. L'accord semble s'être fait sur la suppression de la deuxième phrase du paragraphe 2. Pour ce qui est de la première phrase de ce paragraphe, on a suggéré que la formule "faculté de signer" conviendrait mieux que les mots "droit... de signer". M. Sandström a déclaré n'avoir aucune objection au mot "droit", car il est employé dans le même sens dans l'article 24, et M. Padilla Nervo a proposé d'insérer dans le texte une référence à l'article 24. Ces questions seront aussi renvoyées au Comité de rédaction.

51. Abordant des questions plus fondamentales, sir Gerald Fitzmaurice précise, en réponse à M. Scelle, que son intention était d'employer le mot "texte" dans le sens d'accord international. Il ne peut concevoir que l'emploi du mot "traité" au sens générique entraîne vraiment des difficultés aussi grandes que le suppose M. Scelle. Il peut y avoir des circonstances où il faut préciser si le terme est employé au sens restrictif ou dans un sens plus large, mais on peut en principe procéder de la prémisse, que tous les articles du code se rapportent aux accords internationaux en général et que le mot "texte" dans l'article 17 désigne le texte d'un accord international.

52. Le rapporteur spécial reconnaît cependant que l'article 17 ne s'applique pas à tous les textes; il ne s'applique pas, notamment, aux résolutions des organes internationaux qui consacrent les textes d'accords internationaux sans être elles-mêmes des accords internationaux. Mais si l'on suppose que le fait de participer à la négociation d'un traité ou d'un accord international n'entraîne aucune obligation, il en sera à fortiori de même pour les textes qui ne sont pas des accords internationaux. Ainsi, la difficulté mentionnée par M. Scelle ne se pose pas à propos de l'article 17.

53. Le secrétaire de la Commission a fait valoir que si, par lui-même, un traité peut n'impliquer ni droit ni obligation, les résolutions d'organisations internationales qui contiennent des accords peuvent, conformément à l'acte constitutif ou à la pratique de l'organisation intéressée, donner naissance aux obligations qu'entraîne toute résolution. Sir Gerald Fitzmaurice estime que la question est trop éloignée du droit des traités pour faire l'objet d'une disposition du code et qu'elle ne peut pas être placée sur le même plan que les règles de vote des conférences, dont dépend l'existence même des traités. Toutefois, le fait que la simple rédaction du texte n'a aucune conséquence juridique revêt une importance capitale et doit être mentionné dans le code.

54. M. Ago a signalé une difficulté réelle. Sir Gerald Fitzmaurice pense qu'il faut répondre à trois questions: premièrement, quand des Etats négocient et rédigent un texte, sont-ils tenus de devenir parties au traité? Deuxièmement, la participation aux négociations et la rédaction d'un texte obligent-elles un Etat à exécuter toute disposition de ce texte? Il faut évidemment répondre à ces deux questions par la négative. Enfin, troisièmement — et la question est plus délicate — la simple participation à la rédaction d'un

texte oblige-t-elle à s'abstenir d'actes susceptibles de réduire à néant l'objet des négociations? Tant que les parties peuvent encore signer le traité, elles doivent s'abstenir de compromettre l'exécution éventuelle de celui-ci. Sir Gerald Fitzmaurice est porté à répondre qu'une telle obligation existe, en particulier, pendant la période au cours de laquelle il est probable que le texte deviendra un traité. Toutefois, même s'il en est ainsi, la Commission doit considérer si une telle obligation provient de l'obligation générale de la bonne foi, qui résulte d'un principe du droit international, ou de la participation à la rédaction du texte. A son avis, l'une ou l'autre de ces opinions est soutenable. Si l'on estime que la règle de la bonne foi s'applique, on peut ajouter une disposition qui s'en inspire ou bien l'on peut se borner à dire que le simple fait de négocier et de rédiger le texte n'a par lui-même aucune conséquence (ce qui néanmoins implique qu'il pourrait ne pas être sans produire de conséquences par ailleurs).

55. M. Yokota a proposé de supprimer, au paragraphe 1, les mots "ni d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte, quel qu'il soit, se rapportant à l'objet du traité". Si la Commission veut éluder le problème et laisser sans réponse la question de M. Ago, ce serait la meilleure solution. Dans ce cas, la question de savoir si la négociation ou la rédaction d'un texte implique l'obligation de ne pas réduire à néant l'objet des négociations ne se poserait pas, mais aucune disposition du code n'impliquerait qu'un Etat peut légalement réduire à néant cet objet.

56. M. PADILLA NERVO interprète les mots "ni d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte, quel qu'il soit, se rapportant à l'objet du traité", qui figurent au paragraphe 1, non pas comme donnant la faculté d'accomplir des actes susceptibles de réduire à néant les résultats des négociations mais plutôt comme signifiant que la participation à des négociations pré-suppose l'obligation de ne pas modifier la situation qui existait avant le commencement des négociations. C'est tout autre chose que de donner aux Etats la faculté d'accomplir des actes nouveaux qui peuvent modifier les résultats des négociations.

57. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, approuve l'interprétation de M. Padilla Nervo, mais, rappelle-t-il, M. Ago a fait observer que ces mots peuvent être compris différemment. De plus, il s'agit essentiellement de savoir si cette clause n'entraîne pas temporairement une obligation de s'abstenir d'accomplir un acte.

58. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense comme M. Yokota qu'il faudrait supprimer au paragraphe 1 les mots "ni d'accomplir... l'objet du traité..." Il n'a pas voulu dire que la question des textes qui figurent dans les résolutions d'organisations internationales doit faire l'objet d'un article du code. Mais il tient à signaler que le membre de phrase en cause préjuge dans une certaine mesure la question de savoir si les textes de traités compris dans des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ont ou non certaines conséquences juridiques. La suppression de ces mots réduirait à l'observation de M. Scelle et à la sienne. De plus, les questions de la bonne foi et de l'existence d'une obligation implicite de maintenir le *statu quo* dépassent le stade des véritables négociations. Les mots "ni d'accomplir... l'objet du traité" supposent que les négociations sont achevées et qu'un texte a été adopté. Le début du paragraphe règle suffisam-

ment la question des obligations des parties après l'adoption du texte.

59. Pour M. AGO, la question qui reste à trancher n'est pas de savoir s'il existe des obligations lorsqu'un traité a été négocié et signé. Il ne partage pas non plus l'opinion de M. Amado (voir plus haut par. 39) pour qui la question est d'ordre théorique; il estime au contraire que la réponse peut avoir des conséquences pratiques très importantes. La Commission doit décider s'il est admissible qu'un Etat poursuive des négociations concernant, par exemple, la souveraineté sur un territoire et agisse de telle manière que ces négociations soient entièrement vaines.

60. La proposition de M. Yokota (voir plus haut par. 43) lui paraît préférable au maintien du texte sous sa forme actuelle; cette solution ne lui donne cependant pas entière satisfaction. Les comptes rendus montreront que la matière a été discutée et aussi que la Commission a étudié des détails tels que les règles de vote des conférences; le point débattu n'est pas tellement dénué d'importance que l'on puisse le négliger. Il y a lieu de poursuivre le débat, et la Commission doit essayer d'adopter un texte qui soit satisfaisant dans ses grandes lignes.

61. M. VERDROSS se prononce en faveur de la proposition de M. Yokota. Le problème soulevé par M. Ago et M. Bartoš est fort important, mais il est encore trop tôt pour prendre une décision à son égard. En conséquence, on peut seulement choisir entre supprimer le membre de phrase "et d'accomplir... l'objet du traité" et s'abstenir de trancher la question en se réservant d'y revenir plus tard.

62. M. TOUNKINE appuie également la proposition de M. Yokota. A son avis, pour répondre à la question posée par M. Ago (voir plus haut par. 59), il faut savoir s'il existe ou non en droit international une règle obligeant les parties qui négocient un traité à ne pas prendre de mesure qui puisse en rien modifier la situation. A son sens, il n'y a aucune règle de ce genre. Par exemple, lorsque la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer de 1958 a discuté la question de la largeur de la mer territoriale, on a proposé d'adopter une résolution conformément à laquelle, à partir du début de la Conférence, aucun Etat participant ne devait augmenter la largeur de sa mer territoriale. La proposition s'est cependant heurtée à une forte opposition. Un certain nombre d'Etats ont augmenté la largeur de leur mer territoriale *après* la Conférence; or, on ne saurait prétendre que même s'ils avaient pris cette mesure *pendant* la Conférence ils auraient enfreint les règles du droit international. Le fait d'accomplir un acte allant à l'encontre de l'objet d'un texte peut être contraire à certaines autres règles du droit international, mais les Etats ne sont tenus par aucune obligation précise de ne pas modifier le *statu quo* à un moment donné de la négociation.

63. M. BARTOS pense que la proposition de M. Yokota peut être acceptée à titre de solution provisoire, bien qu'elle ne soit pas entièrement satisfaisante. Toutefois, il n'insistera pas en faveur d'un autre parti puisqu'il n'existe pas encore en droit international de règle précise concernant la question soulevée par M. Ago. De plus, même si l'on accepte la thèse de M. Verdross touchant l'existence de la règle de la bonne foi, les participants aux négociations savent naturellement s'ils agissent ou non de mauvaise foi, en particulier dans le cas de traités-lois. La Commis-

sion ne peut formuler de règle qui soit contraire à la règle établie de la bonne foi.

64. L'exemple cité par M. Tounkine (voir plus haut par. 62) ne lui paraît pas approprié, car aucun texte relatif à la largeur de la mer territoriale n'a été adopté à la Conférence sur le droit de la mer qui a eu lieu en 1958. En conséquence, les mesures que les Etats intéressés ont prises ensuite ne font que confirmer l'opinion de M. Ago et la sienne.

65. Comme il n'existe en la matière de règle autre que celle de la bonne foi, la Commission peut envisager de formuler un texte qui prévoit les points visés à l'article 17, en attendant que le développement du droit international permette l'établissement d'une règle.

La séance est levée à 13 heures.

## 494ème SEANCE

Jeudi 14 mai 1959, à 9 h. 55.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

#### ARTICLE 17 (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 17 du projet de code.

2. M. SANDSTRÖM pense que, si un Etat consent à négocier sur un certain sujet, il ne s'engage pas pour autant à poursuivre les négociations jusqu'à ce qu'elles aboutissent. Il peut, à tout moment, se retirer, et il retrouve alors sa liberté d'action. Dans ces conditions, il paraît difficile de dire que la responsabilité de cet Etat serait engagée si, pendant les négociations, il modifiait l'état de choses existant. Certes, il pourrait y avoir là manque de courtoisie de sa part, et cet acte pourrait entraîner la rupture des négociations et provoquer une réaction. Mais il ne saurait avoir d'effet juridique pour la seule raison qu'il a été accompli pendant la durée des négociations et alors que l'intention de mettre un terme aux négociations n'a pas été notifiée. Il pourrait avoir des conséquences juridiques, le cas échéant, comme acte contraire au droit, et l'on pourrait concevoir, par ailleurs, que les négociations aient été entreprises à la suite d'un accord spécial qui aurait exclu la possibilité de modifier la situation de fait tant que les négociations seraient en cours. Mais il s'agirait alors de tout autre chose et la situation n'aurait rien à voir avec la règle selon laquelle les négociations n'engendrent par elles-mêmes aucune obligation d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte se rapportant à l'objet des négociations. M. Sandström pourrait donc accepter le paragraphe 1 sous sa forme actuelle. Toutefois, le second membre de phrase ne lui paraît pas absolument nécessaire, surtout si l'on devait l'interpréter comme pouvant encourager à recourir à des procédés peu souhaitables; il ne s'opposerait donc pas à ce qu'on le supprime.

3. M. HSU pense que le paragraphe 1 pose à la fois une question de fond et une question de forme. Il faudrait modifier le second membre de phrase de ce paragraphe. On a cru possible de préciser le sens de