

Document:-
A/CN.4/SR.501

Compte rendu analytique de la 501e 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>)*

ou de leurs fonctions comme le montre le règlement intérieur du Conseil de sécurité et l'affaire du Territoire du Groenland oriental (1933)² dans laquelle la Cour permanente de Justice internationale a décidé que les ministres des affaires étrangères possédaient ce pouvoir du fait de leurs fonctions. La clause *b* pourrait donc venir avant la clause *a*, et l'on pourrait réexaminer le rôle des ambassadeurs en conséquence.

36. M. Bartoš admet que les pleins pouvoirs doivent être communiqués ou présentés et qu'ils doivent être vérifiés par les moyens adéquats, mais il estime que l'on devrait rédiger le paragraphe 4 en termes plus souples pour tenir compte des cas où le pouvoir de signer est prouvé d'une autre manière.

37. Toutefois, il est extrêmement douteux qu'une déclaration du plénipotentiaire indiquant qu'il a le pouvoir de signer équivaille à l'existence de ce pouvoir. Un plénipotentiaire peut fort bien être en possession de pleins pouvoirs et en outrepasser les limites délibérément ou involontairement. La situation peut être régularisée par une ratification ultérieure, mais l'inverse peut se produire lorsqu'une personne qui est authentiquement un plénipotentiaire utilise ses pleins pouvoirs contrairement aux intentions de son gouvernement. Un exemple frappant dans ce domaine a été celui des ministres yougoslaves qui ont signé un traité d'alliance avec Hitler et Mussolini après avoir présenté des pleins pouvoirs. Ils ont violé la disposition de la Constitution selon laquelle tout accord international entraînant le passage de troupes sur le territoire yougoslave devait recevoir l'approbation préalable de l'Assemblée nationale. Comme tous les traités signés avec Hitler, ce traité est entré en vigueur au moment de la signature. A la fin de la seconde guerre mondiale, les ministres intéressés ont été jugés et sévèrement condamnés. Il n'est pas dans les intentions du rapporteur spécial que son texte soit interprété d'une manière qui puisse servir de prétexte à une telle conduite, mais la Commission doit se montrer extrêmement prudente à cet égard même si l'article 23 contient des sauvegardes raisonnables.

38. M. YOKOTA doute que les pleins pouvoirs généraux ou permanents soient d'emploi courant (art. 22, par. 1). A sa connaissance, les pleins pouvoirs sont toujours délivrés pour une circonstance particulière et à une fin spéciale. En vertu de ses fonctions, un ambassadeur peut négocier et même signer un traité, mais, quand des pleins pouvoirs lui sont conférés pour la signature, c'est toujours à titre spécial pour la circonstance et ils ne lui donnent pas le pouvoir de signer d'autres traités. Ceci s'applique aussi à un ministre des affaires étrangères. Il ne croit pas qu'un ministre des affaires étrangères ou un ambassadeur aient jamais eu à titre permanent le pouvoir de signer des traités.

39. On a dit que le paragraphe 3 était superflu ou énonçait des évidences, mais il est certain que la communication ou la présentation des pleins pouvoirs fait partie du droit des traités. Il convient de maintenir le paragraphe, mais le membre de phrase "par les moyens adéquats" n'est pas très approprié, car il n'a guère de sens dans un texte juridique. Il faut ou bien spécifier les moyens ou supprimer ces mots.

40. M. TOUNKINE fait observer que le mémorandum établissant la neutralité autrichienne, qui a été approuvé par l'URSS et l'Autriche en avril 1955, cons-

titue un exemple de la situation prévue au paragraphe 1 de l'article 21. Ce document n'a pas été signé mais seulement paraphé par les ministres des affaires étrangères.

41. M. AMADO rappelle, à propos des observations relatives à l'article 21, que l'instrument connu sous le nom de Pacte de Locarno³ a été paraphé en octobre, puis signé à Londres en décembre 1925. Egalement, le Traité de paix avec le Japon a été paraphé à Washington en juillet et signé à San-Francisco en septembre 1951. En fait, l'intervalle entre le paraphe et la signature dépasse rarement quelques semaines.

42. La clause du paragraphe 2 de l'article 20 du projet de code relative à l'approbation personnelle du traité par la personne qui appose sa signature ou son paraphe soulève des difficultés lorsqu'on la rapproche des dispositions de l'article 21, par exemple, dont le paragraphe 2 dispose que "Dans tous les autres cas, le paraphe équivaut à une signature différée et est lui-même automatiquement *ad referendum*..." C'est une erreur de confondre le paraphe avec la signature *ad referendum*: ce sont deux choses totalement différentes. D'ailleurs, il est difficile d'imaginer le cas prévu à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 21 où un représentant agit de sa propre initiative et sans autorisation spéciale de son gouvernement.

43. Pour ce qui est de l'article 22, il n'a pas connaissance de pleins pouvoirs de signer un traité qui seraient donnés à titre permanent. Les titulaires de fonctions publiques mentionnés à la fin de l'alinéa *a* du paragraphe 1 peuvent avoir le pouvoir général de négocier, mais pour la signature — qui est "un acte de l'Etat" — des pleins pouvoirs spéciaux sont nécessaires.

44. Au sujet du paragraphe 4 et des allusions faites par plusieurs orateurs à différents types d'accords, il ajoute qu'il ne peut imaginer un accord international qui n'ait pas été signé au nom de l'Etat.

45. Le PRESIDENT constate que les membres de la Commission souhaitent manifestement poursuivre le débat consacré à l'article 21. Il propose de remettre cet article en discussion lorsque la Commission aura achevé l'examen de l'article 25, le dernier de la section B.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

501ème SEANCE

Mardi 26 mai 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 22 (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 22 (*Pouvoir de signer*).

2. M. YOKOTA fait observer qu'on pourrait déduire du membre de phrase "qui est un acte de l'Etat", au paragraphe 1 de l'article 22, que la signature *ad referendum* n'est pas un acte de l'Etat mais celui d'un particulier. Or, il ne peut assurément pas en être ainsi. La

² Publications de la Cour permanente de Justice internationale, *Arrêts, ordonnances et avis consultatifs*, série A/B, No 53.

³ Traité de garantie mutuelle fait à Locarno, le 16 octobre 1925. Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. LIV, 1926-1927, No 1292.

personne qui signe *ad referendum* agit en qualité de représentant de l'Etat pendant les négociations comme au moment de la signature. Si la négociation menée par le représentant d'un Etat constitue un acte de cet Etat et non pas l'acte d'un particulier, la signature *ad referendum* est plus certainement encore un acte de l'Etat, bien qu'elle ne signifie pas l'accord définitif de l'Etat, mais seulement un consentement provisoire avant la signature définitive. La signature définitive elle-même est de caractère provisoire dans les cas où il doit y avoir ratification. Ainsi, en matière de conclusion des traités, la signature *ad referendum* est une première étape, la signature définitive en est une seconde, la ratification une troisième. Le membre de phrase cité par M. Yokota prête donc à confusion.

3. Les observations faites par M. Amado à la séance précédente (500ème séance, par. 43) ont confirmé M. Yokota dans son opinion que les pleins pouvoirs permanents sont rares. Les pleins pouvoirs permanents d'un ministre des affaires étrangères ne sont probablement pas tant des pleins pouvoirs aux fins des relations internationales qu'une autorisation d'ordre interne. Selon le rapporteur spécial, au Royaume-Uni les pleins pouvoirs permanents sont conservés au Foreign Office et sont produits à l'occasion; pourtant, s'il s'agit de pleins pouvoirs aux fins des relations internationales, il faut certainement qu'ils soient présentés chaque fois que le ministre des affaires étrangères signe un traité, selon la règle formulée par le rapporteur spécial lui-même au paragraphe 3 de l'article 22.

4. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, souligne qu'au paragraphe 1, le mot "signature" désigne toutes les catégories de signatures. Le membre de phrase qui ouvre le paragraphe et qui commence par le mot "Sauf" sert à préciser que les pleins pouvoirs ne sont pas nécessaires pour la signature *ad referendum*. Le rapporteur spécial acceptera peut-être de supprimer le passage qui a fait l'objet des critiques de M. Yokota — "qui est un acte de l'Etat" — mais non pour la raison donnée par celui-ci. La signature *ad referendum* est certainement un acte de l'Etat, il en convient, mais c'est aussi une exception à la règle selon laquelle la production des pleins pouvoirs est exigée pour la signature.

5. Au sujet des pleins pouvoirs permanents, sir Gerald Fitzmaurice indique qu'au Royaume-Uni, et probablement dans nombre d'autres pays, le ministre des affaires étrangères est muni de pleins pouvoirs permanents qu'il peut produire lors des conférences internationales, mais sans y être tenu puisque les pleins pouvoirs sont, en plus, inhérents à ses fonctions. Le ministre des affaires étrangères peut signer un traité sans avoir besoin d'un pouvoir spécial à cette fin.

6. M. YOKOTA continue à penser que le paragraphe 1 laisse le lecteur sous l'impression que la signature définitive ne peut être donnée que dans les conditions énumérées sous *a* et *b*, tandis que la signature *ad referendum* pourrait être donnée sans pleins pouvoirs, parce que ce n'est pas un acte de l'Etat. Il conviendrait, pour plus de clarté, de supprimer le membre de phrase que M. Yokota a cité.

7. M. EDMONDS demande quelle est, au paragraphe 3, la portée du membre de phrase "ils doivent être vérifiés par les moyens adéquats". Les pleins pouvoirs sont un instrument formel, habituellement signé par le chef de l'Etat et qui, à l'ordinaire, porte en soi-

même la preuve de son authenticité. Toute vérification impliquerait, semble-t-il, la nécessité de s'adresser, de quelque manière, à l'autorité d'où émanent les pleins pouvoirs.

8. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, répond à M. Edmonds que, selon un usage presque universel, les délégations participant aux conférences internationales sont invitées à communiquer leurs pleins pouvoirs, aux fins d'examen, au Bureau de la conférence, au secrétariat ou à une commission de vérification des pouvoirs. Cette pratique n'est peut-être pas communément suivie lors de la conclusion des traités bilatéraux, mais, dans ce cas même, les pleins pouvoirs sont échangés. Il conviendrait peut-être d'ajouter au commentaire quelques indications complémentaires, à titre explicatif.

9. M. HSU fait observer que l'établissement, par certains pays, de pleins pouvoirs valables à toutes fins pour le ministre des affaires étrangères semble indiquer qu'il fut un temps où le ministre n'était pas investi des pleins pouvoirs du fait même de ses fonctions. Il semble que le progrès des institutions démocratiques ait valu aux ministres de bénéficier de pouvoirs plus larges, l'établissement des pleins pouvoirs étant alors devenu une simple formalité. Il serait peut-être intéressant de rechercher jusqu'à quel point cette pratique est suivie; il est probable que les ministres des affaires étrangères de certains pays n'ont pas de pleins pouvoirs permanents, ce qui, dans le cadre de petites conférences, pourrait poser des questions embarrassantes.

10. Le PRESIDENT répond qu'il serait possible de demander aux gouvernements de faire connaître quelle est leur pratique.

11. M. AMADO pense que les doutes qui ont été exprimés au sujet du rôle de la signature s'expliquent peut-être par le fait que la Commission a perdu de vue qu'elle examinait la section B [*Négociation, rédaction et établissement (authentification) du texte*], où la signature est toujours un acte de l'Etat. En un sens, pourtant, la signature même d'un texte définitif est une signature *ad referendum*, le texte étant soumis à l'approbation des organes souverains de l'Etat. La signature, dans le contexte des articles en cours d'examen, a simplement pour objet d'authentifier le texte, mais dans le système juridique de certains pays la signature est considérée comme un acte décisif de l'Etat, qui engage celui-ci à conclure le traité.

12. M. SANDSTRÖM est d'avis que ce n'est pas dans la section relative à la négociation, à la rédaction et à l'authentification du texte qu'auraient dû être insérées des règles qui ont plutôt trait à la signature en tant que consentement au texte. Certains articles seraient mieux à leur place à la section C (*Conclusion du traité et participation au traité*). La question a été bien posée par M. Amado. La confusion provient de ce qu'à l'article 22, le mot "signature" a un sens différent de celui qu'il prend généralement dans la section B.

13. M. PAL fait observer que c'est aux articles 15 et 18 qu'il est traité de la signature en tant qu'acte authentifiant le texte. Il semble qu'à l'article 22 le mot "signature" soit pris dans le sens d'acte comportant des effets dont il est traité plus à fond à l'article 29, dans la section C. Il est évident que la stipulation relative aux "pleins pouvoirs" a trait à la signature prise non pas comme acte authentifiant le texte mais à la signature en tant qu'acte comportant la conclusion du traité. En

ce sens, l'article 22 n'est pas à sa place dans la section B et risque de prêter à confusion.

14. Le **PRESIDENT**, parlant en qualité de rapporteur spécial, souligne que la difficulté est née du double rôle de la signature. Si l'article 22 figure dans la section B, c'est parce que les pleins pouvoirs sont nécessaires même quand la signature est seulement un acte d'authentification; il faut donc qu'une disposition sur ce point figure dans cette section, puisque c'est la première où se pose cette question de la signature.

15. **M. LIANG** (Secrétaire de la Commission) propose de donner, avant même d'en arriver à la section B, quelques indications sur les trois acceptions du mot "signature": l'acception relativement peu fréquente selon laquelle la signature est un acte qui authentifie le texte, l'acception la plus répandue selon laquelle la signature est une base possible d'accord international, puisque la plupart des instruments sont soumis à ratification, enfin, la "signature" qui manifeste le consentement définitif, suivant une procédure à laquelle on a moins souvent recours, bien qu'il existe des traités qui prévoient l'entrée en vigueur par l'effet de la simple signature.

16. Un quatrième concept a été introduit, celui de la signature *ad referendum*. **M. Liang** ne peut se ranger à l'opinion du rapporteur spécial qui estime que ce genre de signature ne s'emploie que pour authentifier le texte, car dans un grand nombre de cas, il se rapporte à la base potentielle d'un accord.

17. A la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en 1958, la Commission de vérification des pouvoirs a examiné, avec l'aide du Secrétariat, les lettres de créance des représentants et s'est assurée que chacun d'eux avait les pleins pouvoirs pour signer. On a considéré que les pleins pouvoirs étaient nécessaires pour signer, même *ad referendum*. Un grand nombre de représentants ont signé *ad referendum* et cependant aucun d'eux n'a déclaré que, ce faisant, il voulait simplement authentifier le texte. La conséquence était, semble-t-il, de soumettre leur signature à la procédure prévue par la constitution de leur pays. Si les dispositions qui définissent les divers sens du mot "signature" sont insérées avant la section B, les articles suivants devraient, le cas échéant, renvoyer à ces définitions.

18. L'opinion émise par **M. Sandström** qui estime qu'il serait plus logique, en raison de son contenu, de rattacher l'article 22 à la section C, notamment si l'on tient compte du paragraphe 2 de l'article 26, n'est pas sans fondement, mais il faudrait encore indiquer si la "signature" implique une base provisoire d'accord ou l'acceptation d'une obligation par un Etat. Ce qui est en jeu, c'est plus qu'une question de rédaction. Le rapporteur spécial pourrait s'occuper de cette question avant que l'article soit finalement renvoyé au Comité de rédaction.

19. Pour **M. AGO**, il est clair que les membres de la Commission ne se sont pas encore mis d'accord sur l'article 21. Au cours du débat déjà consacré à cet article (voir 495^{ème} et 496^{ème} séances), la Commission a reconnu la nécessité de distinguer entre certains actes et leurs effets. Elle a été d'avis que le paraphe est simplement un acte d'authentification qui n'implique pas consentement, même au texte. Le secrétaire a exposé avec justesse les différentes interprétations possibles du mot "signature". Dans quelques cas extrêmes, la signature équivaut à l'acceptation définitive d'une obligation, mais le plus souvent, elle n'est qu'une approbation provisoire du texte ou une acceptation provisoire du

texte considéré comme une base potentielle d'accord international, soumise à ratification.

20. L'assimilation de la signature *ad referendum* au paraphe est une idée nouvelle. En fait, la signature *ad referendum* diffère entièrement du paraphe. Une signature de ce genre émane d'une personne qui, au moment où elle signe, n'est pas en possession des pleins pouvoirs et elle est par conséquent provisoire. Elle devient définitive ou complète au moment de la ratification, par effet rétroactif. Avant la ratification, la signature *ad referendum* ne fait qu'authentifier le texte de façon provisoire. Ces principes ont été virtuellement admis et le Comité de rédaction devrait avoir peu de difficultés à les énoncer clairement.

21. Les dispositions relatives à l'utilité de la signature et celles qui concernent les organes autorisés à signer devraient être maintenues distinctes. Quels que soient ces organes, les pleins pouvoirs sont nécessaires, et **M. Ago** considère que cette règle devrait figurer dans une clause distincte.

22. **M. PAL** estime que la difficulté qui s'est élevée à propos de l'article 22 pourrait être aplanie si l'article était transféré à la section C (*Conclusion du traité et participation au traité*) et si la section B contenait un renvoi à la section C. Une autre solution consisterait pour la Commission à suivre la suggestion du secrétaire et à préciser les diverses acceptions et l'emploi du terme "signature" avant la section B.

23. Le **PRESIDENT**, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare qu'il faut insérer à la section B une disposition relative au pouvoir de signer. Ce pouvoir est toujours nécessaire, à tous les stades de la procédure, et la signature est mentionnée pour la première fois à la section B. Si la disposition est transférée à la section C, cela voudra dire que le pouvoir de signer est sans importance quand il s'agit d'authentifier le texte par la signature. Toutefois, on pourrait, comme l'a proposé **M. Pal**, envisager de faire figurer à la section B un renvoi concernant cette question. En revanche, le Président ne pense pas qu'il soit possible d'insérer la disposition avant la section B.

24. **M. YOKOTA** ne croit pas, quant à lui, que la signature soit principalement un acte de consentement au texte considéré soit comme base potentielle d'accord, soit comme accord définitif. La signature est aussi un acte d'authentification, notamment quand il s'agit de traités bilatéraux. Que le consentement soit provisoire ou définitif, la signature est également un acte d'authentification et, par conséquent, il conviendrait d'inclure aussi à la section B une disposition concernant le pouvoir de signer.

25. **M. SANDSTRÖM** rappelle qu'il avait proposé à l'origine de transférer à la section C certains des articles de la section B, étant donné le manque de concordance qui semble exister entre le titre de la section B et ces articles, notamment l'article 22. **M. Sandström** souscrit donc à la proposition de **M. Pal**.

26. **M. ALFARO** pense que les diverses opinions émises au sujet de l'article 22 pourraient être conciliées par le Comité de rédaction. Mais avant de renvoyer l'article au Comité, la Commission devrait se mettre d'accord sur le paragraphe 1. Les mots "qui est un acte de l'Etat" prêtent à confusion. Selon le rapporteur spécial, la signature est un acte de l'Etat, mais on a aussi fait valoir qu'elle doit être approuvée par l'autorité supérieure. A la vérité, comme l'a fait observer **M. Amado**, la signature de tous les traités doit être

considérée comme étant *ad referendum* dès lors qu'elle est soumise à la ratification des organes désignés par la Constitution. La façon la plus simple de sortir de la difficulté est de supprimer les mots en question. M. Alfaro pense, comme M. Ago (voir 500ème séance, par. 23), que l'ordre des clauses *a* et *b* du paragraphe 1 devrait être inversé.

27. Passant à la deuxième phrase du paragraphe 3, il fait remarquer que le texte anglais prête à confusion et devrait être amendé. Il devrait indiquer clairement que les pleins pouvoirs en bonne et due forme sont conférés par les chefs d'Etat, ou par les ministres des affaires étrangères dans certains cas.

28. M. Alfaro juge le paragraphe 4 nécessaire, car il est courant dans la pratique internationale d'insérer une clause indiquant que les plénipotentiaires ont le pouvoir de signer, même si le traité est signé par un ministre des affaires étrangères. On trouve une formule de ce genre dans le préambule de la Charte des Nations Unies. Il approuve également l'amendement proposé par M. Ago qui prévoit que l'absence de déclaration ou de toute autre indication (voir 500ème séance, par. 26) n'affecte pas la validité du traité; toutefois, la Commission peut décider de mentionner la question dans le commentaire.

29. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) reconnaît avec le rapporteur spécial qu'il pourrait être gênant d'insérer le contenu de l'article 22 immédiatement avant la section B. Il propose cependant d'amender l'article 13, qui figure à la section A, en y insérant certaines définitions relatives à la signature. On pourrait y indiquer clairement dans quels cas la signature est employée pour l'authentification et dans quels cas elle constitue un acte d'acceptation provisoire.

30. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 22, M. Liang ne peut partager l'opinion du rapporteur spécial suivant laquelle un représentant pourrait signer un traité *ad referendum* sans produire de pleins pouvoirs. M. Liang a déjà dit que la pratique aux conférences internationales est de produire les pleins pouvoirs avant la signature; sauf dans les cas visés au paragraphe 1 de l'article 21, une signature émanant d'une personne qui n'est pas en possession des pleins pouvoirs n'est pas acceptable d'une façon générale.

31. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, déclare ne pouvoir souscrire à l'opinion émise par le secrétaire. Le principal objet de la signature *ad referendum* est de fournir un moyen permettant à un représentant n'ayant pas les pleins pouvoirs d'apposer sa signature à un traité. L'ensemble de la question est traité en détail au paragraphe 2 de l'article 21. Le fait que l'alinéa *c* du paragraphe 2 de l'article 21 mentionne le cas où un gouvernement donne les pleins pouvoirs mais n'est pas disposé à s'engager jusqu'au point de la signature définitive, ne doit pas faire oublier qu'un représentant qui n'a pas les pleins pouvoirs peut cependant signer un texte *ad referendum*.

32. M. MATINE-DAFTARY fait observer qu'un représentant qui a les pleins pouvoirs pour signer un texte peut néanmoins hésiter devant une signature définitive et peut signer *ad referendum* s'il n'a pas le temps de consulter son gouvernement. Un moyen de résoudre la difficulté que soulève le paragraphe 1 de l'article 22 pourrait être de supprimer les mots "Sauf lorsqu'elle est différée", qui impliquent que les pleins pouvoirs ne sont jamais nécessaires pour une signature *ad referendum*, même dans le cas fixé à l'alinéa *c* du paragraphe 2 de l'article 21.

33. M. TOUNKINE est du même avis que le secrétaire: les pleins pouvoirs sont indispensables aussi bien pour la signature définitive que pour la signature *ad referendum*. M. Tounkine ne peut admettre entièrement que, jusqu'au moment de la confirmation, la signature *ad referendum* équivaut au paraphe. Par exemple, dans le cas de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer de 1958, il n'a pas été nécessaire d'authentifier le texte, car l'authentification a été effectuée par l'inclusion des conventions dans l'acte final de la Conférence.¹ La signature *ad referendum* est donc, semble-t-il, plus proche de la signature définitive et peut être considérée comme une signature provisoire en attendant l'approbation du gouvernement. En tant que telle, elle ne peut être considérée comme l'équivalent du paraphe.

34. Pour M. AMADO, la signature *ad referendum* ne peut être assimilée à la signature provisoire ou au paraphe. Dans la pratique de son pays, tous les traités sont signés *ad referendum*; la signature est un acte de l'Etat soumis à l'approbation des autorités constitutionnelles.

35. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, se déclare d'accord avec M. Ago pour penser que la signature *ad referendum* ne peut être considérée comme une signature définitive tant qu'elle n'est pas confirmée par le gouvernement. Avant cette confirmation, elle peut être tenue seulement pour un acte d'authentification. En conséquence, la signature *ad referendum* peut être donnée sans les pleins pouvoirs; si l'on jugeait qu'elle exige les mêmes pleins pouvoirs que la signature définitive, la signature *ad referendum* perdrait toute utilité. Elle a été conçue pour éviter des situations dans lesquelles les représentants ne sont pas en mesure de signer parce qu'ils ne peuvent communiquer avec leurs gouvernements. Bien que ces cas soient peut-être moins fréquents que dans le passé, grâce aux méthodes modernes de communication, le caractère essentiel de la signature *ad referendum* n'a pas changé.

36. Se référant aux critiques faites au sujet de l'insertion des articles relatifs à la signature dans la section B, le rapporteur spécial précise que, s'il a inclus ces dispositions dans cette section et inséré d'autres articles sur la signature dans la section C, c'est pour tenir compte du double aspect de la signature. Il pense qu'il n'est peut-être pas opportun de transférer les articles 22 et 23 à la section C, puisque cela risque de donner lieu à une fausse interprétation. Peut-être pourrait-on insérer, après la section B, une nouvelle section qui comprendrait les articles 20 à 25 et qui traiterait des modes de signature. Quoi qu'il en soit, le rapporteur spécial étudiera la question plus avant.

37. Le débat sur l'article 22 est devenu général et s'est étendu à la nature de la signature définitive, du paraphe et de la signature *ad referendum*. A propos des articles 20 et 21, il a été convenu qu'un grand nombre de clauses avaient besoin d'une nouvelle rédaction. Bien que la situation soit assez confuse, le rapporteur spécial estime que la nature de ces trois actes pourrait être établie d'une façon générale. La Commission admettrait que le paraphe est uniquement un acte d'authentification, sauf dans les cas visés au paragraphe 1 de l'article 21. En ce qui concerne la signature définitive, il a été décidé d'étendre la portée du paragraphe 3 de l'article 20 de

¹ Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels, volume II: séances plénières (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.4, vol. II), annexes, documents A/CONF.13/L.52, A/CONF.13/L.53, A/CONF.13/L.54 et A/CONF.13/L.55.

façon à indiquer tous les différents aspects de la signature. Ce paragraphe permettrait de tenir compte de la principale observation présentée par le secrétaire. En dehors des cas où la signature met un traité en vigueur, il est généralement admis que la signature vaut toujours acceptation provisoire du texte. De plus et en même temps, elle peut servir à authentifier le texte, mais ce n'est pas toujours le cas parce que le texte peut avoir été authentifié d'une autre manière, par exemple, par une résolution ou par l'acte final d'une conférence internationale.

38. En ce qui concerne la signature *ad referendum*, bien qu'il y ait divergence d'opinions au sujet des pleins pouvoirs qui sont requis, les membres de la Commission sont d'accord sur la nature de la signature. Il ne peut y avoir de doute que quand la signature *ad referendum* est confirmée, elle est considérée rétroactivement comme une signature définitive depuis le moment où elle a été apposée. En attendant, son seul effet est d'authentifier le texte. La Commission a décidé de donner une nouvelle rédaction au paragraphe 2 de l'article 21, de façon à bien marquer que le parape ne peut jamais être considéré comme une signature.

39. La Commission a décidé de modifier l'ordre des alinéas *a*, *b* et *c* du paragraphe 2 de l'article 21 et de remplacer, dans ce paragraphe, les mots "ne se justifie que" par un terme moins catégorique. Le paragraphe 3 de l'article 21 sera mis en harmonie avec le paragraphe 2. En réponse à la question posée par M. Yokota sur les passages où il est question de recommandation ou d'approbation personnelle du traité par la personne qui signe le texte (voir 500ème séance, par. 13), le rapporteur spécial rappelle que la Commission a décidé de supprimer cette mention au paragraphe 2 de l'article 20, mais n'a pas adopté la même conclusion en ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 21. Le rapporteur spécial conserverait volontiers la première phrase de ce paragraphe, sous réserve des modifications de forme à y apporter pour tenir compte des autres amendements, mais il jugerait préférable de supprimer la dernière phrase et de reprendre la question dans le commentaire.

40. Après avoir signalé que les observations qu'il se propose de présenter sur les articles 22 à 25 ne préjugent pas l'ordre dans lequel les dispositions figurant dans ces articles seront groupées dans le projet de code, le rapporteur spécial résume le débat consacré à l'article 22. Il reconnaît qu'au paragraphe 1, les mots "qui est un acte de l'Etat" prêtent peut-être à confusion et peuvent être supprimés. De même, il accepte d'invertir l'ordre des clauses *a* et *b*. Il est prêt à accepter la proposition tendant à supprimer le mot "ambassadeur" sous *a*), mais pense, comme M. Hsu, qu'il y aurait intérêt à demander aux gouvernements des renseignements sur leur pratique en la matière: il a en effet l'impression que de nombreux Etats munissent leurs ambassadeurs de pleins pouvoirs permanents. Il croit préférable, au contraire, de conserver les mots "ministre des affaires étrangères".

41. A propos du paragraphe 1, la question a été posée de savoir si les pleins pouvoirs étaient nécessaires pour signer *ad referendum*. Dans le passé, il n'en était pas ainsi, l'une des principales raisons de la signature *ad referendum* ayant été que la personne qui apposait sa signature n'avait pas reçu les pleins pouvoirs pour signer. La règle est que la signature *ad referendum* a seulement pour effet d'authentifier le texte, et non de manifester l'acceptation provisoire: l'acceptation n'in-

tervient qu'au moment où l'approbation ultérieure transforme rétroactivement la signature *ad referendum* en signature définitive. Les indications données par le secrétaire de la Commission sur la pratique actuelle des conférences tenues sous les auspices des organisations internationales ont surpris le rapporteur spécial. La pratique qui consiste à demander la production des pleins pouvoirs pour la signature *ad referendum* n'est pas en harmonie avec la doctrine. Si cet usage s'est instauré dans les conférences internationales et si les gouvernements se montrent disposés à établir des pleins pouvoirs en vue de la signature *ad referendum*, la cause en est probablement dans le fait qu'ils désirent avoir le temps de réfléchir avant de prendre les engagements que comporte la signature définitive. La solution que le rapporteur spécial croit préférable consisterait à conserver la règle générale énoncée au paragraphe 1, en ajoutant une clause d'exception où il serait indiqué que dans les conférences internationales, les pleins pouvoirs sont nécessaires pour signer *ad referendum*. Si l'on ne recourait pas à une formule de ce genre, on retirerait à la signature *ad referendum* le principal de son utilité — savoir l'intérêt qu'elle présente lorsque la personne qui appose sa signature n'a pas les pleins pouvoirs pour signer. On pourrait, dans le commentaire, préciser la raison de cette exception, exposer, dans une certaine mesure, les deux conceptions qui se sont fait jour lors des débats au sujet de l'effet exact de la signature *ad referendum*, appeler l'attention des gouvernements sur ce point et leur demander leurs observations.

42. Le rapporteur spécial est disposé à supprimer en totalité le paragraphe 2. La première moitié de ce paragraphe peut être reprise dans le commentaire, et la seconde est superflue.

43. La première phrase du paragraphe 3 pourrait également être insérée dans le commentaire, bien qu'elle ne soit pas foncièrement déplacée dans le corps de l'article. On pourrait, en outre, mentionner dans le commentaire la pratique de la vérification des pleins pouvoirs suivie dans les conférences internationales. Le rapporteur spécial pense que l'on pourrait conserver la deuxième phrase du paragraphe 3, sous réserve des modifications de forme proposées par M. Alfaro (voir plus haut par. 27). La fin du paragraphe 3 n'a pas soulevé d'objections.

44. Certains membres de la Commission ont proposé de supprimer le paragraphe 4, ce que le rapporteur spécial ne peut accepter. Certes, il existe de nombreux cas où il n'est pas besoin de déclaration ou d'exposé indiquant que les représentants des Etats signataires sont habilités à signer le traité, mais ils rentrent tous dans les exceptions énumérées au début du paragraphe. Dans les autres cas, si cet exposé ne figure pas dans le préambule du traité et s'il n'a pas été fait mention des pouvoirs de signer dans la partie du traité qui précède immédiatement les signatures ou dans celle qui les suit immédiatement, l'existence de ces pouvoirs est indiquée d'une autre manière, parfois simplement par l'emploi du mot "plénipotentiaires", comme dans la formule: "En foi de quoi les plénipotentiaires soussignés ont signé le présent traité." Le rapporteur spécial croit qu'il faudrait conserver le paragraphe 4, même si l'on considère qu'il traite de *lege ferenda*. La Commission ferait œuvre utile en contribuant à répandre la pratique qui consiste à constater dans le traité l'existence du pouvoir de signer, afin que la validité des signatures ne puisse être contestée.

45. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) souligne qu'il partage l'opinion du rapporteur spécial sur l'utilité du paragraphe 4, notamment lorsqu'il s'agit de traités bilatéraux. La pratique qui consiste à faire mention du pouvoir de signer n'est pas très souvent suivie dans les traités multilatéraux.

46. Le Secrétaire appelle l'attention de la Commission sur deux questions de détail. En premier lieu, lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux négociés sous les auspices d'une organisation internationale, des pouvoirs indiquant seulement qu'un représentant a été désigné pour participer à la conférence en qualité de "plénipotentiaire" ne seraient pas suffisants aux fins de la signature. Il faut qu'il soit spécifié dans les pouvoirs que leur porteur a qualité pour signer: le mot "plénipotentiaire" pourrait, en effet, ne se rapporter qu'aux pleins pouvoirs de négocier ou simplement de participer à la conférence ou d'y assister en qualité d'observateur. En second lieu, le secrétaire ne voit pas quel peut être le sens des mots "ou dans les autres cas dans lesquels l'autorisation résulte de l'acte de signature". Les autres exceptions indiquées au début du paragraphe 4 se justifient par les fonctions de la personne qui appose sa signature, fonctions qui rendent inutile la constatation du pouvoir de signer, ou encore elles ont trait à certaines catégories d'instruments qui, par leur nature même, ne sauraient comporter cette constatation. On pourrait donc supprimer les mots que vient de citer le secrétaire.

47. M. AGO se déclare d'accord avec le rapporteur spécial sur le résumé que celui-ci vient de faire et ses suggestions au sujet de l'article 22. Il tient toutefois à souligner que, dans une précédente intervention (voir 500ème séance, par. 26), il n'a pas proposé de supprimer le paragraphe 4 et ne s'est pas élevé contre l'idée de faire figurer une sorte de recommandation dans ce paragraphe. L'objet de son intervention était d'éviter l'emploi d'une formule qui ferait peser un doute sur la validité d'un traité où l'on aurait omis de constater l'existence du pouvoir de signer, alors que, en fait, les plénipotentiaires auraient été munis de ce pouvoir. Il conviendrait, dans ce paragraphe, de dire "devrait" plutôt que "doit".

48. Au sujet de la proposition du rapporteur spécial tendant à regrouper dans un autre ordre les dispositions des divers articles, il fait observer qu'il serait utile que la version nouvelle soit présentée le plus tôt possible pour que l'on puisse voir plus facilement où l'on en est. Le rapporteur spécial a préféré, pour traiter des divers aspects de l'élaboration des traités, les considérer dans l'ordre logique des diverses étapes. M. Ago, quant à lui, approuve cette décision. Toutefois, quel que soit le système adopté, il serait difficile d'éviter de traiter de certains éléments consacrés de la procédure, tels que la signature, à propos de plus d'une phase de l'élaboration du traité; mais il espère que le rapporteur spécial s'efforcera de ne pas parler de la signature dans la nouvelle section où il doit traiter de l'authentification, et de réserver cette question pour la nouvelle section relative à l'acceptation provisoire. Le paraphe et la signature sont loin d'être équivalents: il faudrait, autant que possible, en traiter séparément.

49. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, annonce qu'il préparera le plus tôt possible un texte remanié. Il propose de renvoyer l'article 22 au Comité de rédaction, dans les conditions qu'il a déjà indiquées, et étant entendu en outre, vu les observations qui viennent d'être faites, qu'au paragraphe 4, il sera inséré une phrase ou un membre de phrase pré-

disant que l'absence d'une formule constatant l'existence du pouvoir de signer ne saurait compromettre la validité du traité si, en réalité, les pleins pouvoirs nécessaires pour la signature ont été délivrés, étant entendu aussi que les mots "résulte de l'acte de signature ou" seront supprimés et enfin que le paragraphe sera modifié pour tenir compte des observations du Secrétaire à propos du mot "plénipotentiaires".

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

502ème SEANCE

Mercredi 27 mai 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 23

1. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, présente l'article 23 et fait observer que cet article s'appliquera principalement au cas où un représentant donne une signature ou un paraphe sans avoir l'autorisation de son Gouvernement et peut-être sans avoir communiqué avec lui. On pourrait soutenir que l'article n'est pas strictement nécessaire si l'on gardait les dispositions antérieures relatives à la validation du paraphe et de la signature.

2. M. FRANÇOIS pense qu'il serait peut-être utile d'indiquer si la validation ultérieure prend effet à compter de la confirmation ou rétroagit à la date de l'acte non autorisé.

3. Le PRESIDENT, parlant en qualité de rapporteur spécial, déclare que la date d'entrée en vigueur dépendra de la nature de l'acte non autorisé qui est validé. Dans le cas d'un paraphe, ce sera la date de la signature définitive, et dans le cas d'une signature non autorisée, c'est-à-dire en fait d'une signature *ad referendum*, la validation prendra rétroactivement effet à compter de la date de la signature non autorisée.

4. M. PAL estime que la validation subséquente d'un acte non autorisé ne peut avoir un effet plus grand qu'un acte autorisé. A son avis, il est nécessaire de faire figurer cet article dans le code.

5. M. SANDSTRÖM est lui aussi d'avis que l'article est indispensable. Il ne voit pas la nécessité de spécifier à partir de quelle date la validation prend effet, étant donné que les actes non autorisés ne produisent par eux-mêmes aucun effet entre les parties.

6. M. TOUNKINE met en doute l'utilité de l'article 23, étant donné la décision prise par la Commission de supprimer dans les articles 20 et 21 les mentions relatives à l'approbation et à la recommandation personnelle du traité par la personne qui appose la signature ou le paraphe.

7. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de rapporteur spécial, explique que l'article 23 concerne les actes accomplis par un représentant à l'insu ou sans l'autorisation de son gouvernement, peut-être en cas d'urgence; l'approbation ou la recommandation personnelle n'a aucun rapport avec le contexte.

8. M. TOUNKINE n'a pas été convaincu par l'explication du rapporteur spécial. Il va de soi qu'un gouver-