

ANNUAIRE
DE LA
COMMISSION DU DROIT
INTERNATIONAL
1965

Volume I

*Comptes rendus analytiques
de la première partie
de la dix-septième session*

3 mai–9 juillet 1965

NATIONS UNIES



ANNUAIRE
DE LA
COMMISSION DU DROIT
INTERNATIONAL
1965

Volume I

*Comptes rendus analytiques
de la première partie
de la dix-septième session
3 mai—9 juillet 1965*

NATIONS UNIES

New York, 1965



AVERTISSEMENT

Les comptes rendus analytiques reproduits dans le présent volume contiennent les corrections apportées aux comptes rendus analytiques provisoires, à la demande des membres de la Commission, et toutes autres modifications qu'exigent les travaux d'édition.

Les cotes des documents figurant dans le texte, composées de lettres et de chiffres, servent à identifier des documents de l'Organisation des Nations Unies. Les chiffres entre crochets placés en regard des projets d'article sur les missions spéciales indiquent les numéros définitifs de ces articles tels qu'ils figurent dans le rapport de la Commission sur sa présente session.

Les rapports des Rapporteurs spéciaux sur le droit des traités et sur les missions spéciales, ainsi que certains autres documents, y compris le rapport de la Commission, sont publiés dans le volume II de cet *Annuaire*.

A/CN.4/SER.A/1965

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : 66. V .1

Prix : 4,50 dollars des Etats-Unis
(ou l'équivalent en monnaie du pays)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>		<i>Pages</i>
Membres de la Commission et membres du Bureau	IX	781^e séance	
Ordre du jour.....	XI	<i>Mardi 11 mai 1965, à 10 heures</i>	
Liste des Annuaires de la Commission du droit international publiés à ce jour.....	XIII	Droits des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	
Comptes rendus analytiques.....	1	Article 4 (Pouvoir de négocier, de rédiger, d'authentifier de signer, de ratifier, d'approuver ou d'accepter un traité, ou d'y adhérer) (<i>suite</i>).....	40
775^e séance		Conclusion de traités par un État au nom d'un autre ou par une organisation internationale au nom d'un État Membre	43
<i>Lundi 3 mai 1965, à 15 h 15</i>		Article 5 (Négociation et rédaction d'un traité).....	44
Ouverture de la session.....	1	782^e séance	
Élection des membres du Bureau.....	1	<i>Mercredi 12 mai 1965, à 10 heures</i>	
Documents et comptes rendus de la Commission.....	2	Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	
Adoption de l'ordre du jour (A/CN.4/174/Rev.1).....	3	Article 6 (Adoption du texte d'un traité).....	48
776^e séance		Article 7 (Authentification du texte).....	53
<i>Mardi 4 mai 1965, à 10 h 5</i>		783^e séance	
Organisation des travaux.....	3	<i>Jeudi 13 mai 1965, à 10 heures</i>	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) ..	4	Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	
777^e séance		Article 7 (Authentification du texte) (<i>suite</i>)	
<i>Mercredi 5 mai 1965, à 10 heures</i>		Article 10 (Signature et paraphe d'un traité)	
Constitution d'un comité sur la distribution des documents.	10	Article 11 (Effets juridiques de la signature).....	56
Constitution d'un comité de rédaction	10	Article 12 (Ratification).....	63
Droits des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)		784^e séance	
Article premier (Définitions).....	10	<i>Vendredi 14 mai 1965, à 10 heures</i>	
778^e séance		Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	
<i>Jeudi 6 mai 1965, à 10 heures</i>		Article 12 (Ratification) (<i>suite</i>).....	63
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)		785^e séance	
Article premier (Définitions) (<i>suite</i>).....	18	<i>Lundi 17 mai 1965, à 15 heures.</i>	
Questions diverses (point 8 de l'ordre du jour)		Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	
Séminaire de droit international organisé par l'Office européen.....	23	Article 12 (Ratification) (<i>suite</i>).....	71
779^e séance		786^e séance	
<i>Vendredi 7 mai 1965, à 10 heures</i>		<i>Mercredi 19 mai 1965, à 10 heures</i>	
Droits des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)		Nomination à un siège devenu vacant (point 1 de l'ordre du jour) (A/CN.4/178 et Add. 1).....	80
Article 3 (Capacité de conclure des traités).....	25	Arrangements relatifs à la session.....	80
780^e séance		Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)	
<i>Lundi 10 mai 1965, à 15 heures</i>		Article 12 (Ratification) (<i>suite</i>).....	80
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)		Article 13 (Adhésion).....	85
Article 3 (Capacité de conclure des traités) (<i>suite</i>)....	33	Article 14 (Acceptation ou approbation).....	85
Article 3 bis (Proposition du Rapporteur spécial tendant à faire passer l'article 48 dans les « Dispositions géne- rales »)	34		
Article 4 (Pouvoir de négocier, de rédiger, d'authentifier, de signer, de ratifier, d'approuver ou d'accepter un traité, ou d'y adhérer).....	35		

<i>Pages</i>	<i>Pages</i>
787^e séance	795^e séance
<i>Jeudi 20 mai 1965, à 10 heures</i>	<i>Jeudi 3 juin 1965, à 10 heures</i>
Nomination à un siège devenu vacant (point 1 de l'ordre du jour) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)	Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)
88	Article 8 (Parties à un traité) (<i>suite</i>)
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)	146
Article 15 (Procédure de ratification, d'adhésion, d'acceptation et d'approbation)	796^e séance
89	<i>Vendredi 4 juin 1965, à 10 heures</i>
Article 16 (Effets juridiques de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation et de l'approbation)	Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add.1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)
96	Article 8 (Parties à un traité) (<i>suite</i>)
788^e séance	156
<i>Vendredi 21 mai 1965, à 10 heures</i>	Section III (Réserves)
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	157
Article 17 (Droits et obligations des États avant l'entrée en vigueur du traité)	Article 18 (Formulation des réserves)
97	Article 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)
789^e séance	Article 20 (Effet des réserves)
<i>Lundi 24 mai 1965, à 15 heures</i>	159
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	797^e séance
Article 17 (Droits et obligations des États avant l'entrée en vigueur du traité) (<i>suite</i>)	<i>Mardi 8 juin 1965, à 15 heures</i>
104	Souhaits de bienvenue à M. Bedjaoui
Article 23 (Entrée en vigueur des traités)	162
110	Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)
790^e séance	Article 18 (Formulation des réserves)
<i>Mardi 25 mai 1965, à 10 heures</i>	163
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	Composition du Comité de rédaction
Article 23 (Entrée en vigueur des traités) (<i>suite</i>)	170
111	798^e séance
Article 24 (Entrée en vigueur provisoire)	<i>Mercredi 9 juin 1965, à 10 heures</i>
117	Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)
791^e séance	Article 18 (Formulation des réserves) (<i>suite</i>)
<i>Mercredi 26 mai 1965, à 10 heures</i>	170
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	Article 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)
Article 24 (Entrée en vigueur provisoire) (<i>suite</i>)	173
120	799^e séance
Article 8 (Parties à un traité)	<i>Jeudi 13 juin 1965, à 10 heures</i>
125	Organisation des futures sessions (point 5 de l'ordre du jour) et
792^e séance	Date et lieu des réunions d'hiver et d'été en 1966 (point 6 de l'ordre du jour)
<i>Lundi 31 mai 1965, à 17 heures</i>	180
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)
Article 8 (Parties à un traité) (<i>suite</i>)	Article 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves) (<i>suite</i>)
129	181
793^e séance	Article 20 (Effet des réserves)
<i>Mardi 1^{er} juin 1965, à 10 heures</i>	182
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	800^e séance
Article 8 (Parties à un traité) (<i>suite</i>)	<i>Vendredi 11 juin 1965, à 10 heures</i>
132	Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add.1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)
794^e séance	Article 21 (Application des réserves)
<i>Mercredi 2 juin 1965, à 10 heures</i>	187
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	Article 22 (Retrait des réserves)
Article 8 (Parties à un traité) (<i>suite</i>)	191
143	801^e séance
795^e séance	<i>Lundi 14 juin 1965, à 15 heures</i>
<i>Jeudi 3 juin 1965, à 10 heures</i>	Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add.1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	Article 25 (Enregistrement et publication des traités) . . .
Article 8 (Parties à un traité) (<i>suite</i>)	195
146	Coopération avec d'autres organismes (point 7 de l'ordre du jour) (A/CN.4/180)
796^e séance	200
<i>Vendredi 4 juin 1965, à 10 heures</i>	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add.1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	
Article 8 (Parties à un traité) (<i>suite</i>)	
156	
Section III (Réserves)	
157	
Article 18 (Formulation des réserves)	
Article 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)	
Article 20 (Effet des réserves)	
159	
797^e séance	
<i>Mardi 8 juin 1965, à 15 heures</i>	
Souhaits de bienvenue à M. Bedjaoui	
162	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)	
Article 18 (Formulation des réserves)	
163	
Composition du Comité de rédaction	
170	
798^e séance	
<i>Mercredi 9 juin 1965, à 10 heures</i>	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	
Article 18 (Formulation des réserves) (<i>suite</i>)	
170	
Article 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)	
173	
799^e séance	
<i>Jeudi 13 juin 1965, à 10 heures</i>	
Organisation des futures sessions (point 5 de l'ordre du jour) et	
Date et lieu des réunions d'hiver et d'été en 1966 (point 6 de l'ordre du jour)	
180	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add. 1, A/CN.4/L.107) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)	
Article 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves) (<i>suite</i>)	
181	
Article 20 (Effet des réserves)	
182	
800^e séance	
<i>Vendredi 11 juin 1965, à 10 heures</i>	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add.1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	
Article 21 (Application des réserves)	
187	
Article 22 (Retrait des réserves)	
191	
801^e séance	
<i>Lundi 14 juin 1965, à 15 heures</i>	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add.1, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	
Article 25 (Enregistrement et publication des traités) . . .	
195	
Coopération avec d'autres organismes (point 7 de l'ordre du jour) (A/CN.4/180)	
200	

	<i>Pages</i>
802^e séance	
<i>Mardi 15 juin 1965, à 10 heures</i>	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add.1, A/CN.4/L.107) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)	
Article 26 (La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il n'existe pas de dépositaire)	
Article 27 (La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il existe un dépositaire).....	202
Article 28 (Le dépositaire de traités multilatéraux).....	208
803^e séance	
<i>Mercredi 16 juin 1965, à 10 heures</i>	
Organisation des travaux.....	212
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3, A/CN.4/177 et Add.1, A/CN.4/L.107 et L.108) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)	
Article 28 (Le dépositaire de traités multilatéraux (<i>suite</i>))	213
Article 29 (Les fonctions du dépositaire).....	214
804^e séance	
<i>Jeudi 17 juin 1965, à 10 heures</i>	
Missions spéciales (point 3 de l'ordre du jour) (A/CN.4/179)	
Questions préliminaires.....	222
Article 17 (Facilités en général) [17].....	223
Article 18 (Logement de la mission spéciale et de ses membres) [18].....	225
Article 19 (Inviolabilité des locaux de la mission spéciale) [19].....	227
805^e séance	
<i>Jeudi 17 juin 1965, à 15 h 15</i>	
Missions spéciales (point 3 de l'ordre du jour) (A/CN.4/179) (<i>suite</i>)	
Article 19 (Inviolabilité des locaux de la mission spéciale) [19] (<i>suite</i>).....	229
Article 20 (Inviolabilité des archives et des documents) [20]	231
Article 21 (Liberté de mouvement) [21].....	233
Article 22 (Liberté de communication) [22].....	236
806^e séance	
<i>Vendredi 18 juin 1965, à 10 heures</i>	
Missions spéciales (point 3 de l'ordre du jour) (A/CN.4/179) (<i>suite</i>)	
Article 22 (Liberté de communication) [22] (<i>suite</i>).....	237
Article 23 (Exemptions fiscales de la mission) [23].....	240
Article 24 (Inviolabilité des biens de la mission spéciale) [19, par. 3]	241
Article 25 (Inviolabilité de la personne) [24].....	243
807^e séance	
<i>Lundi 21 juin 1965, à 15 heures</i>	
Missions spéciales (point 3 de l'ordre du jour) (A/CN.4/179) (<i>suite</i>)	
Article 25 (Inviolabilité de la personne) [24] (<i>suite</i>).....	244
Article 26 (Inviolabilité de la demeure) [25].....	246
Article 27 (Immunité de juridiction) [26].....	247
808^e séance	
<i>Mardi 22 juin 1965, à 10 heures</i>	
Missions spéciales (point 3 de l'ordre du jour) (A/CN.4/179) (<i>suite</i>)	

	<i>Pages</i>
Article 28 (Exemption de la législation sur la sécurité sociale) [28].....	250
Article 29 (Exemption des prestations personnelles) [30].	251
Introduction éventuelle dans le projet d'un article analogue à l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.....	252
Article 30 (Exemption douanière) [31].....	252
Article 31 (Condition des membres des familles) [35]..	253
Article 32 (Condition des personnes au service) [33 et 34]	254
Article 33 (Privilèges et immunités de nationaux de l'État de réception et des personnes ayant leur résidence permanente sur le territoire de l'État de réception) [36].....	255
809^e séance	
<i>Mercredi 23 juin 1965, à 10 heures</i>	
Missions spéciales (point 3 de l'ordre du jour) (A/CN.4/179) (<i>suite</i>)	
Article 34 (Durée des privilèges et immunités) [37]	
Article 35 (Décès du chef ou d'un membre de la mission spéciale, ou d'un membre du personnel de la mission spéciale) [38].....	257
Article 36 (Jouissance des facilités, privilèges et immunités lors du transit par le territoire d'un Etat tiers) [39]	257
Article 37 (Activité professionnelle) [42].....	258
Article 38 (Obligation de respecter les lois et règlements de l'État de réception) [40 et 41].....	263
Article 39 (Non-discrimination).....	263
Article 40 (Rapport entre les présents articles et les autres accords internationaux).....	264
810^e séance	
<i>Jeudi 24 juin 1965, à 10 heures</i>	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4, A/CN.4/177 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.107) (<i>reprise du débat de la 803^e séance</i>)	
Articles proposés par le Comité de rédaction	265
Article premier [nouveau] (Portée des présents articles)	266
Article 1 (Emploi des termes).....	266
Article 2 (Traité et accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles).....	266
Article 3 (Capacité des États de conclure des traités)...	267
811^e séance	
<i>Vendredi 25 juin 1965, à 10 heures</i>	
Composition du Comité de rédaction.....	271
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4, A/CN.4/177 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.107) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)	
Articles proposés par le Comité de rédaction (<i>suite</i>)	
Article 3 (Capacité des États de conclure des traités) (<i>suite</i>)	272
Article 4 (Pleins pouvoirs pour représenter l'État dans la négociation et la conclusion des traités).....	275
Article 5 (Négociation et rédaction d'un traité) [supprimé par le Comité de rédaction].....	277
Article 6 (Adoption du texte).....	278
Article 7 (Authentification du texte).....	278
812^e séance	
<i>Lundi 28 juin 1965, à 15 heures</i>	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4, A/CN.4/177 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	

	<i>Pages</i>
Articles proposés par le Comité de rédaction (<i>suite</i>)	
Article 11 (Expression, par la signature, du consentement de l'État à être lié), auquel a été incorporé l'article 10 (Signature donnée sous forme de paraphe ou de signature <i>ad referendum</i>).....	279
Article 12 (Expression par la ratification, l'acceptation ou l'approbation du consentement de l'État à être lié)	282
Article 15 (Échange ou dépôt des instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation).	284
Article 16 (Consentement relatif à une partie d'un traité ou à des clauses différentes).....	284
Article 17 (Obligation pour un État de ne pas réduire à néant l'objet d'un traité avant son entrée en vigueur).	285
813^e séance	
<i>Mardi 29 juin 1965, à 10 heures</i>	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4, A/CN.4/177 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	
Articles proposés par le Comité de rédaction (<i>suite</i>)	
Article 18 (Formulation des réserves).....	287
Article 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves).....	289
Article 20 (Procédure relative aux réserves).....	292
Article 21 (Effets juridiques des réserves).....	294
814^e séance	
<i>Mardi 29 juin 1965, à 15 h 30</i>	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4, A/CN.4/177 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	
Articles proposés par le Comité de rédaction (<i>suite</i>)	
Article 21 (Effets juridiques des réserves) (<i>suite</i>).....	295
Article 22 (Retrait des réserves).....	297
Article 23 (Entrée en vigueur des traités).....	298
Article 24 (Entrée en vigueur provisoire d'un traité)....	298
815^e séance	
<i>Jeudi 1^{er} juillet 1965, à 10 heures</i>	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4, A/CN.4/177 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.107 et L. 108)	
Articles proposés par le Comité de rédaction (<i>suite</i>)	
Article 25 (Enregistrement et publication des traités)...	300
Article 26 (Correction des erreurs dans les textes ou les copies certifiées conformes des traités).....	300
Article 28 (Dépositaires de traités).....	301
Article 29 (Les fonctions des dépositaires).....	302
Article 29 <i>bis</i> (Communications et notifications aux États contractants).....	304
816^e séance	
<i>Vendredi 2 juillet 1965, à 10 heures</i>	
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4, A/CN.4/177 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.107) (<i>suite</i>)	
Articles proposés par le Comité de rédaction (<i>suite</i>)	
Article 2 (Traités et autres accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles)....	305
Article 3 (Capacité des États de conclure des traités)...	305
Article 4 (Pleins pouvoirs pour représenter l'État dans la négociation et la conclusion des traités).....	305
Article 11 (Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité).....	306

	<i>Pages</i>
Article 12 (Expression, par la ratification, l'acceptation ou l'approbation, du consentement à être lié par un traité).....	306
Article 15 (Échange ou dépôt des instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation)...	307
Article 16 (Consentement relatif à une partie d'un traité ou à des clauses différentes).....	307
Article 17 (Obligation pour un État de ne pas réduire à néant l'objet d'un traité avant son entrée en vigueur).	307
Article 18 (Formulation des réserves).....	308
Article 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves).....	308
Article 20 (Procédure relative aux réserves).....	309
Article 21 (Effets juridiques des réserves).....	309
Article 22 (Retrait des réserves).....	309
Article 23 (Entrée en vigueur des traités).....	310
Article 24 (Entrée en vigueur d'un traité à titre provisoire).....	310
Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa dix-septième session (A/CN.4/L.111 et Add.1).....	
Chapitre I : Organisation de la session (A/CN.4/L.111)...	311
Chapitre IV : Programme de travail et organisation des sessions futures (A/CN.4/L.111/Add.1).....	311
817^e séance	
<i>Lundi 5 juillet 1965, à 15 heures</i>	
Missions spéciales (point 3 de l'ordre du jour) (A/CN.4/179) (<i>reprise du débat de la 809^e séance</i>)	
Articles proposés par le Comité de rédaction	
Article 17 (Facilités en général) [17].....	312
Article 18 (Logement de la mission spéciale et de ses membres) [18].....	312
Article 19 (Inviolabilité des locaux) [19].....	313
Article 20 (Inviolabilité des archives et des documents) [20].....	313
Article 21 (Liberté de mouvement) [21].....	313
Article 22 (Liberté de communication) [22].....	313
Article 23 (Exemptions fiscales de la mission) [23].....	314
Article 24 (Inviolabilité des biens de la mission spéciale) [19, par. 3].....	315
Article 25 (Inviolabilité de la personne) [24].....	316
Article 26 (Inviolabilité du logement privé) [25].....	317
Article 27 (Immunité de juridiction) [26].....	317
Article 27 <i>bis</i> (Renonciation à l'immunité) [27].....	318
Article 28 (Exemption de la législation sur la sécurité sociale) [28].....	318
Article 28 <i>bis</i> (Exemption des impôts et taxes) [29]....	319
Article 29 (Exemption des prestations personnelles) [30]	319
Article 30 (Exemption douanière) [31].....	319
Article 31 (Personnel administratif et technique) [32]...	319
Article 32 (Membres du personnel de service) [33].....	320
Article 33 (Personnes au service privé) [34].....	320
Organisation des travaux.....	320
818^e séance	
<i>Mardi 6 juillet 1965, à 11 h 30</i>	
Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa dix-septième session (A/CN.4/L.111 et additifs) (<i>reprise du débat de la 816^e séance</i>)	
Chapitre V : Autres décisions et conclusions de la Commission (A/CN.4/L.III/Add.1).....	321
819^e séance	
<i>Mercredi 7 juillet 1965, à 9 h 30</i>	
Coopération avec d'autres organismes (point 7 de l'ordre du jour) (A/CN.4/176) (<i>reprise du débat de la 801^e séance</i>)...	
	324

	<i>Pages</i>
Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa dix-septième session (A/CN.4/L.111 et additifs) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)	
Chapitre V : Autres décisions et conclusions de la Commission (A/CN.4/L.111/Add.1) (<i>suite</i>)	324
Chapitre II : Droit des traités (A/CN.4/L.111/Add.2)	326
Missions spéciales (point 3 de l'ordre du jour) (<i>reprise du débat de la 817^e séance</i>)	
Articles proposés par le Comité de rédaction (<i>suite</i>)	
Article 34 (Membres de la famille [35])	329
Article 35 (Ressortissants de l'Etat de réception et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat de réception) [36]	329
Article 36 (Durée des privilèges et immunités) [37]	330
Article 37 (Cas de décès) [38]	330
Article 38 (Transit par le territoire d'un Etat tiers) [39]	330
Article 39 (Obligation de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception) [40]	331
Article 40 (Organe de l'Etat de réception avec lequel on traite les affaires officielles [41])	331
Article 41 (Activité professionnelle) [42]	332
Article 42 (Droit de quitter le territoire de l'Etat de réception) [43]	332
Article 43 (Cessation des fonctions de la mission spéciale [44])	332
820^e séance	
<i>Jeudi 8 juillet 1965, à 10 heures</i>	
Coopération avec d'autres organismes (point 7 de l'ordre du jour) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)	334

	<i>Pages</i>
Droit des traités (point 2 de l'ordre du jour) (<i>reprise du débat de la 816^e séance</i>)	
Articles proposés par le Comité de rédaction (<i>fin</i>)	
Article premier (Emploi des termes)	335
Article 3 <i>bis</i> (Traité établis dans le cadre d'une organisation internationale ou qui en sont l'acte constitutif)	336
Missions spéciales (point 3 de l'ordre du jour) (<i>reprise du débat de la séance précédente</i>)	
Articles proposés par le Comité de rédaction (<i>fin</i>)	
(Article 24 (Inviolabilité des biens de la mission spéciale) [19, par. 3])	336
Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa dix-septième session (A/CN.4/L.111 et additifs) (<i>reprise du débat de la 819^e séance</i>)	
Chapitre V : Autres décisions et conclusions de la Commission (A/CN.4/L.111/Add.1) (<i>suite</i>)	336
Chapitre III : Missions spéciales (A/CN.4/L.111/Add.3)	
Introduction	337
Commentaires des articles 17 à 19 [17 à 19]	337
821^e séance	
<i>Vendredi 9 juillet 1965, à 9 heures</i>	
Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa dix-septième session (A/CN.4/L.111 et additifs) (<i>fin</i>)	
Chapitre III : Missions spéciales (A/CN.4/L.111/Add. 3 à 5) (<i>fin</i>)	
Commentaires des articles 20 à 43 [20 à 44]	340
Suggestions et remarques de la Commission	347
Clôture de la première partie de la dix-septième session	347

MEMBRES DE LA COMMISSION

<i>Noms</i>	<i>Nationalité</i>	<i>Noms</i>	<i>Nationalité</i>
M. Roberto AGO	Italie	M. Angel M. PAREDES	Equateur
M. Gilberto AMADO	Brésil	M. Obed PESSOU	Sénégal
M. Milan BARTOS	Yougoslavie	M. Paul REUTER	France
M. Mohamed BEDJAOUI	Algérie	M. Shabtai ROSENNE	Israël
M. Herbert W. BRIGGS	Etats-Unis d'Amérique	M. José M. RUDA	Argentine
M. Marcel CADIEUX	Canada	M. Abdul Hakim TABIBI	Afghanistan
M. Erik CASTRÉN	Finlande	M. Grigory I. TOUNKINE	Union des Républiques socialistes soviétiques
M. Abdullah EL-ERIAN	République arabe unie	M. Senjin TSURUOKA	Japon
M. Taslim O. ELIAS	Nigéria	M. Alfred VERDROSS	Autriche
M. Eduardo JIMÉNEZ de ARÉCHAGA	Uruguay	Sir Humphrey WALDOCK	Royaume-Uni de Grande- Bretagne et d'Irlande du Nord
M. Manfred LACHS	Pologne	M. Mustafa Kamil YASSEEN	Irak

Bureau

Président : M. Milan BARTOS

Premier Vice-Président : M. Eduardo JIMÉNEZ de ARÉCHAGA

Deuxième Vice-Président : M. Paul REUTER

Rapporteur : M. Taslim O. ELIAS

M. Constantin A. Baguinian, Directeur de la Division de la codification du Service juridique, a représenté le Secrétaire général et a rempli les fonctions de Secrétaire de la Commission.

ORDRE DU JOUR

[Document A/CN.4/174/Rev.1]

[5 avril 1965]

La Commission a adopté l'ordre du jour suivant à sa 775^e séance, tenue le 3 mai 1965 :

1. Nomination à un siège devenu vacant après élection (article 11 du Statut)
2. Droit des traités
3. Missions spéciales
4. Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales
5. Organisation des futures sessions
6. Date et lieu des réunions d'hiver et d'été en 1966
7. Coopération avec d'autres organismes
8. Questions diverses

ANNUAIRES DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

Liste des volumes publiés à ce jour

<i>Annuaire</i>		<i>Publication des Nations Unies N° de vente :</i>
1949	Comptes rendus analytiques et documents de la première session*	57.V.1
1950, vol. I	Comptes rendus analytiques de la deuxième session*	57.V.3, vol. I
1950, vol. II	Documents de la deuxième session*	57.V.3, vol. II
1951, vol. I	Comptes rendus analytiques de la troisième session*	57.V.6, vol. I
1951, vol. II	Documents de la troisième session*	57.V.6, vol. II
1952, vol. I	Comptes rendus analytiques de la quatrième session*	58.V.5, vol. I
1952, vol. II	Documents de la quatrième session*	58.V.5, vol. II
1953, vol. I	Comptes rendus analytiques de la cinquième session*	59.V.4, vol. I
1953, vol. II	Documents de la cinquième session*	59.V.4, vol. II
1954, vol. I	Comptes rendus analytiques de la sixième session*	59.V.7, vol. I
1954, vol. II	Documents de la sixième session*	57.V.7, vol. II
1955, vol. I	Comptes rendus analytiques de la septième session*	60.V.3, vol. I
1955, vol. II	Documents de la septième session*	60.V.3, vol. II
1956, vol. I	Comptes rendus analytiques de la huitième session	56.V.3, vol. I
1956, vol. II	Documents de la huitième session	56.V.3, vol. II
1957, vol. I	Comptes rendus analytiques de la neuvième session	57.V.5, vol. I
1957, vol. II	Documents de la neuvième session	57.V.5, vol. II
1958, vol. I	Comptes rendus analytiques de la dixième session	58.V.1, vol. I
1958, vol. II	Documents de la dixième session	58.V.1, vol. II
1959, vol. I	Comptes rendus analytiques de la onzième session	59.V.1, vol. I
1959, vol. II	Documents de la onzième session	59.V.1, vol. II
1960, vol. I	Comptes rendus analytiques de la douzième session	60.V.1, vol. I
1960, vol. II	Documents de la douzième session	60.V.1, vol. II
1961, vol. I	Comptes rendus analytiques de la treizième session	61.V.1, vol. I
1961, vol. II	Documents de la treizième session	61.V.1, vol. II
1962, vol. I	Comptes rendus analytiques de la quatorzième session	62.V.4
1962, vol. II	Documents de la quatorzième session	62.V.5
1963, vol. I	Comptes rendus analytiques de la quinzième session	63.V.1
1963, vol. II	Documents de la quinzième session	63.V.2
1964, vol. I	Comptes rendus analytiques de la seizième session	65.V.1
1964, vol. II	Documents de la seizième session	

* Anglais seulement

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
COMPTES RENDUS ANALYTIQUES
DE LA PREMIÈRE PARTIE DE LA DIX-SEPTIÈME SESSION

Tenue à Genève du 3 mai au 9 juillet 1965

775^e SÉANCE

Lundi 3 mai 1965, à 15 h 15

Président : M. Roberto AGO

puis : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. de Luna, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Ouverture de la session

1. Le PRÉSIDENT, après avoir déclaré ouverte la dix-septième session de la Commission du droit international, rappelle que la dix-neuvième session de l'Assemblée générale ne s'étant pas déroulée normalement, il a été dans l'impossibilité de lui présenter le dernier rapport de la Commission. L'Assemblée générale devrait pouvoir examiner le rapport de la Commission à sa prochaine session, en septembre 1965.

2. Le Président a assisté au mois d'avril, à Bagdad, à la session du Comité juridique consultatif africano-asiatique. Il a été très impressionné par le sérieux des travaux de cet organe et réconforté de constater qu'il manifestait un excellent esprit de collaboration avec la Commission. Le Comité devant s'occuper entre autres du droit des traités, le Président lui a recommandé d'adresser à la Commission ses observations sur ce sujet, en temps voulu pour qu'elle puisse en tenir compte. La Commission a en effet un intérêt particulier à connaître le point de vue des nombreux pays nouveaux qui sont représentés dans cet organe. Le Président présentera un rapport écrit sur ladite session, au titre du point de l'ordre du jour relatif à la coopération avec d'autres organismes.

3. M. PALTHEY (Directeur adjoint de l'Office européen des Nations Unies) accueille avec plaisir la Commission du droit international qui se réunit comme chaque année à l'Office européen et déclare que, malgré une certaine tendance à négliger les aspects juridiques des questions dans l'actuelle période d'inquiétude politique, l'importance des travaux de la Commission est pleinement reconnue. Depuis la fin de la guerre, la Commission s'est efforcée de développer l'esprit juridique et d'adapter le droit international aux situations nouvelles. Pour contribuer à donner aux travaux de la Commission la publicité qu'ils méritent, pour susciter

l'intérêt des jeunes qui s'adonnent à l'étude du droit, l'Office européen a organisé cette année, à titre d'essai, un séminaire de droit international, qui se tiendra du 10 au 21 mai et qui permettra à une vingtaine de jeunes professeurs ou étudiants avancés de venir s'instruire auprès de la Commission et s'imprégner de l'esprit dans lequel elle travaille. M. Palthey compte beaucoup sur la Commission elle-même pour que cette expérience soit couronnée de succès et qu'elle marque un premier pas vers la création d'un centre d'études juridiques à l'Office européen.

4. Le PRÉSIDENT pense que c'est là une excellente idée. Cette initiative aidera à faire mieux comprendre la Commission et son travail et à diffuser des connaissances sur le droit international. Il remercie le Directeur adjoint et souhaite plein succès au séminaire.

5. Le Président souhaite la bienvenue à M. Baguinian, le nouveau Directeur de la Division de la codification, qui remplit les fonctions de Secrétaire de la Commission.

6. M. BAGUINIAN, Secrétaire de la Commission, déclare qu'il tient à grand honneur de s'être vu confier les fonctions qu'il assume. Il peut assurer la Commission que le Secrétariat fera, comme par le passé, tout son possible pour que les délibérations de la Commission aboutissent à des résultats féconds. L'essentiel des observations des gouvernements concernant le projet d'articles de la Commission sur le droit des traités (A/CN.4/175 et Add. 1, 2 et 3) ainsi que les première et seconde parties du quatrième rapport du Rapporteur spécial sur le droit des traités (A/CN.4/177 et Add.1) ont déjà été distribués. Il est prévu que le second rapport sur les missions spéciales sera distribué d'ici le 24 mai dans toutes les langues de travail.

Élection des membres du Bureau

7. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à présenter des candidats aux fonctions de Président.

8. M. ROSENNE propose M. Bartos, que ses titres d'éminent juriste et sa grande expérience diplomatique désignent tout particulièrement pour cette charge.

9. M. AMADO appuie cette candidature.

10. M. BRIGGS, M. YASSEN, M. DE LUNA, M. PAREDES, M. TSURUOKA, M. EL-ERIAN et M. PESSOU appuient également la proposition.

A l'unanimité, M. Bartos est élu Président et il prend place au fauteuil présidentiel.

11. Le PRÉSIDENT fait l'éloge du Président sortant et remercie les membres de la Commission de l'honneur qu'ils ont fait à lui-même et à son pays. Il s'efforcera de répondre à leur confiance mais il est certain de ne pouvoir accomplir sa tâche qu'avec l'appui de tous les membres de la Commission et avec l'aide du Secrétariat et de tous ceux qui assureront le service de la session dans la salle de séance aussi bien qu'à l'extérieur.

12. Il invite les membres de la Commission à désigner les candidats aux fonctions de premier Vice-Président.

13. Sir Humphrey WALDOCK propose M. Jiménez de Aréchaga.

14. M. DE LUNA appuie cette candidature.

15. M. AMADO, M. CASTRÉN et M. ELIAS appuient également la proposition.

A l'unanimité, M. Jiménez de Aréchaga est élu Premier Vice-Président.

16. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à désigner des candidats aux fonctions de deuxième Vice-Président.

17. M. AGO propose d'élire M. Reuter.

18. M. DE LUNA appuie cette proposition.

19. M. PESSOU, M. TSURUOKA et M. AMADO appuient également la proposition.

A l'unanimité, M. Reuter est élu deuxième Vice-Président.

20. M. REUTER félicite le Président de son élection et remercie les membres de la Commission de l'honneur qu'ils lui ont fait en le nommant aux fonctions de deuxième Vice-Président.

21. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à désigner des candidats aux fonctions de Rapporteur.

22. M. AGO propose d'élire M. Elias.

23. M. PESSOU appuie cette proposition.

24. M. EL-ERIAN, M. TOUNKINE, M. YASSEEN, Sir Humphrey WALDOCK, M. BRIGGS, M. DE LUNA, M. ROSENNE et M. AMADO appuient également la proposition.

M. Elias est élu Rapporteur à l'unanimité.

25. M. ELIAS félicite le Président et les Vice-Présidents de leur élection et remercie les membres de la Commission de l'honneur qu'ils lui ont fait en le nommant aux fonctions de Rapporteur.

Documents et comptes rendus de la Commission

26. M. PAREDES tient à soulever deux questions à propos des documents et des comptes rendus de la Commission. La première a trait à la rédaction des comptes rendus analytiques. Le but de l'Organisation des Nations Unies est d'empêcher la guerre et d'assurer le maintien de la paix, but qui ne peut être atteint que si le règne du droit s'étend dans tous les domaines;

à cet égard, la Commission du droit international est l'un de ses organes les plus importants. Même si l'Organisation venait à disparaître, l'œuvre de la Commission n'en subsisterait pas moins comme l'œuvre de l'OIT s'est poursuivie après la disparition de la Société des Nations. Etant donné la grande importance des travaux entrepris par la Commission, les comptes rendus de ses débats présentent un intérêt considérable pour tous les peuples. Or, M. Paredes n'approuve pas la méthode selon laquelle les comptes rendus analytiques sont établis. En premier lieu, ces comptes rendus sont trop sommaires; il est essentiel que les idées exprimées par les orateurs y soient exposées de façon plus détaillée. Un autre grave défaut est le système qui consiste à résumer en anglais des déclarations faites en espagnol et de traduire le texte ainsi résumé en espagnol; à la suite de cette double traduction, les opinions de l'orateur ne sont pas fidèlement reproduites et sont mêmes parfois incorrectement exposées. C'est pourquoi M. Paredes insiste pour que non seulement toutes les interventions faites dans une langue officielle soient prises par les rédacteurs dans cette langue mais qu'elles soient aussi résumées dans la langue en question, sans subir une double traduction.

27. La deuxième question est celle-ci: les lecteurs du volume I de l'Annuaire de la Commission, qui contient les comptes rendus analytiques de la session, éprouvent des difficultés en raison du fait qu'il n'est pas toujours facile de savoir quel est le texte dont on parle, souvent parce que les numéros des articles sont changés à mesure que les travaux avancent. Chaque fois que la Commission entame la discussion de tel ou tel article, le texte dudit article doit être reproduit dans le compte rendu analytique, même s'il figure déjà dans un autre document. M. Paredes a insisté, à maintes reprises, sur la nécessité de donner lecture d'un texte avant d'en aborder la discussion. Si sa suggestion était adoptée, il deviendrait plus facile pour les lecteurs du volume I de l'Annuaire de voir les transformations subies par le texte au cours du débat.

28. M. BRIGGS appuie la suggestion de M. Paredes tendant à reproduire le texte de chaque article dans le compte rendu analytique de la séance à laquelle il est mis en discussion pour la première fois. Sans doute le volume I de l'Annuaire doit-il être lu en corrélation avec le volume II, où sont reproduits les rapports qui contiennent le texte des articles tels qu'ils ont été proposés, mais la nécessité de se reporter au volume II est gênante pour les juristes, sans compter que le changement des numéros complique davantage leur travail. La reproduction du texte de chaque article au moment où il vient en discussion ne devrait pas entraîner des frais supplémentaires trop élevés pour la publication de l'Annuaire.

29. M. DE LUNA appuie les observations de M. Paredes sur les deux points que celui-ci vient de soulever. En effet, même si les notes sont prises en espagnol chaque fois qu'un membre parle en cette langue, le fait que le compte rendu analytique est rédigé en anglais et ensuite traduit en espagnol comporte un double processus de traduction qui ne peut que nuire à l'exactitude de la pensée exprimée par l'orateur.

30. D'autre part, chaque fois qu'on change le numéro d'un article, le moins que l'on puisse faire, c'est de l'indiquer clairement.

31. M. ROSENNE dit que la justesse de la deuxième critique de M. Paredes est corroborée par une observation du Gouvernement portugais au sujet de l'article 49¹. Il ressort, en effet, de cette remarque que le Gouvernement portugais a éprouvé quelques difficultés à comprendre l'article en question parce que certains des documents s'y rapportant ne lui étaient pas parvenus. Aussi serait-il peut-être indiqué de modifier quelque peu la présentation de l'Annuaire et du rapport annuel de la Commission pour tenir compte de ce point. La Commission doit se garder toutefois de prendre une décision hâtive; à son avis, la question devrait être examinée par le Président et les membres du Bureau, en consultation avec le Secrétariat, de sorte que des propositions précises puissent être faites plus tard au cours de la session.

32. M. YASSEEN dit avoir été lui-même gêné dans ses recherches par la seconde des difficultés qu'a signalées M. Paredes. L'Annuaire de la Commission peut être considéré comme une pièce importante des travaux préparatoires des conventions internationales. Il importe donc qu'on puisse y suivre commodément toutes les étapes de l'élaboration d'un article et, pour cela, il faudrait que dans les comptes rendus figurent les textes, même ceux qui ont été abandonnés ou modifiés par la suite, sur lesquels portent les discussions.

33. Le PRÉSIDENT constate que M. Paredes a soulevé deux questions importantes. D'une part, il importe que les comptes rendus analytiques reproduisent fidèlement la pensée des membres de la Commission, et les traductions successives risquent de trahir cette pensée. D'autre part, il est indéniable qu'on éprouve de la difficulté à se servir de l'Annuaire; il a lui-même souvent été obligé de se reporter à ses archives personnelles pour retrouver le sens d'une discussion. La difficulté doit être encore bien plus grande pour qui n'a pas participé aux débats.

35. Le PRÉSIDENT invite la Commission à adopter Secrétariat d'examiner ces deux questions et de faire rapport sur elles au Bureau de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

Adoption de l'ordre du jour

(A/CN.4/174/Rev.1)

35. Le PRÉSIDENT invite la Commission à adopter l'ordre du jour provisoire (A/CN.4/174/Rev.1). L'adoption de l'ordre du jour n'obligera nullement la Commission à examiner ses différents points dans l'ordre exact où ils y figurent.

36. M. AGO propose que l'examen du point 1 de l'ordre du jour, « Nomination à un poste devenu vacant », soit renvoyé à plus tard car la vacance en question est toute récente.

37. M. BRIGGS appuie sa proposition.

La proposition de M. Ago est adoptée.

38. M. ROSENNE, se référant au point 7 : « Coopération avec d'autres organismes » rappelle qu'à sa précédente session la Commission a examiné la question de l'échange de documentation avec d'autres organismes². A la suite d'une brève discussion, elle a envisagé la possibilité de constituer, à la présente session, un comité restreint chargé d'étudier les problèmes qui se posent à cet égard. Il espère que la Commission pourra discuter ces questions au début de la session.

39. Le PRÉSIDENT dit que la Commission gardera présent à l'esprit le point soulevé par M. Rosenne.

est adopté.

L'ordre du jour provisoire (A/CN.4/174/Rev.1)

La séance est levée à 17 h 5.

² *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. I, p. 313 à 316.*

776^e SÉANCE

Mardi 4 mai 1965, à 10 h 5

Président : M. Milan BARTOS

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. de Luna, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Organisation des travaux

1. Le PRÉSIDENT fait part à la Commission de messages reçus de plusieurs membres absents. M. Liu est retenu à New York, mais espère pouvoir arriver bientôt. M. Cadieux et M. Verdross, retenus l'un par ses fonctions officielles et l'autre par la célébration du sixième centenaire de l'Université de Vienne, comptent tous deux arriver le 17 mai. Enfin, M. Pal ayant fait savoir qu'il était empêché par la maladie, le Président dit qu'avec l'assentiment des membres de la Commission, il lui exprimera par télégramme les vœux que la Commission forme pour son prompt rétablissement.

2. Comme M. Rosenne l'a rappelé à la séance précédente, la Commission, à sa dernière session, a décidé de créer un comité pour examiner la question de la distribution des documents de la Commission (A/5809).

3. M. ROSENNE dit qu'il n'a rien à ajouter au paragraphe 49 du dernier rapport de la Commission¹; en effet, il ne lui paraît guère nécessaire d'être plus explicite.

¹ A/CN.4/175, p. 179

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. II, p. 240.*

4. Le PRÉSIDENT dit que dans ce cas la Commission pourra constituer le comité à la prochaine séance.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

[Point 2 de l'ordre du jour]

5. Le PRÉSIDENT invite la Commission à aborder l'examen du point 2 de son ordre du jour.

6. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présente son quatrième rapport sur le droit des traités (A/CN.4/177 et Add.1) et appelle l'attention de la Commission sur les documents qui l'accompagnent, à savoir les deux volumes d'observations communiquées par les gouvernements au sujet des première et deuxième parties du projet d'articles élaboré par la Commission à ses quatorzième et quinzième sessions (A/CN.4/175 et Add.1 à 3) ainsi qu'un document préparé par le Secrétariat (A/CN.4/L.107), qui reproduit le texte de tous les projets d'articles adoptés par la Commission. En cas de besoin, Sir Humphrey soumettra plus tard une nouvelle série de projets d'articles qu'il est en train de rédiger actuellement. A sa dernière session, la Commission a exprimé l'espoir qu'il serait possible de préparer un document dans lequel les observations des gouvernements seraient intégralement reproduites à la suite de chaque article. Des raisons techniques ayant empêché de faire droit à cette demande, Sir Humphrey a inséré un résumé de ces observations après chacun des articles.

7. La Commission doit faire face à un programme de travail très chargé si elle veut achever l'étude de la question du droit des traités à sa session de 1966. D'autre part, comme le projet va bientôt prendre sa forme définitive, il serait peut-être indiqué de constituer le comité de rédaction plus tôt que d'habitude.

8. Le PRÉSIDENT reconnaît que le Comité de rédaction doit commencer ses travaux sans tarder. Il suggère donc que la Commission le constitue dès la prochaine séance.

9. Le Président croit comprendre que le Rapporteur spécial est d'avis que la Commission s'est réservé le droit d'apporter des modifications au projet, de sa propre initiative, après avoir pris connaissance des observations des gouvernements. En l'absence d'objections, le Président considérera que la Commission accepte la méthode de travail proposée par le Rapporteur spécial.

10. Il demande au Rapporteur spécial si, à son avis, la Commission devrait se prononcer d'abord sur les questions d'ordre général qui sont posées dans l'introduction au rapport ou si elle ferait mieux d'aborder en premier lieu le texte même des articles.

11. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime qu'il serait souhaitable d'aborder aussitôt que possible la discussion des articles quant au fond; il tient toutefois à appeler l'attention sur deux questions dont il a parlé dans la partie introductive de son rapport et les pages qui suivent.

12. La première a trait à l'ordre dans lequel doivent figurer les projets d'articles sous leur forme définitive. On avait pensé, à la seizième session, qu'il serait nécessaire d'opérer certains remaniements; en fait, étant donné que les articles relatifs à la terminaison des traités, par exemple, pourraient avoir une influence sur la manière dont le texte même des autres articles est rédigé, il serait bon que la Commission se forme une idée bien nette de l'ordre à adopter. Sir Humphrey ne propose pas que l'examen de cette question soit abordé dès maintenant; il soumettra, ultérieurement au cours de la session, un document sur l'ordre général des articles dans le projet.

13. La seconde question a trait à la forme du projet d'articles. Certains gouvernements ne sont pas convaincus que le projet de la Commission sur le droit des traités doit revêtir la forme d'une convention. Personnellement, il pense que la Commission ne devrait pas revenir sur sa décision d'élaborer un projet sous la forme d'une convention ou d'une série de conventions. Même si l'on considère que l'Assemblée générale pourrait, en fin de compte, se prononcer en faveur de tel ou tel type de code, la Commission n'en doit pas moins préparer le projet de telle manière qu'il puisse constituer la base d'une convention si les gouvernements le désirent; autrement dit, la Commission doit rédiger une série d'articles qui soient susceptibles d'une application pratique.

14. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à exprimer leur avis sur le point de savoir quelle forme la Commission doit donner à son projet. En fait, la Commission s'est déjà engagée à préparer un texte clair et qui soit applicable comme règle de droit international.

15. M. AMADO fait sienne la dernière observation du Président. Au cours des sessions précédentes, la Commission a décidé de préparer un texte de convention sur le droit des traités, de façon à proposer aux Etats des formules précises et claires qui les aident à développer leurs relations mutuelles. Ceux qui ont élaboré le statut de la Commission² ont estimé qu'il serait étrange de demander aux Etats d'entériner des opinions théoriques — telles que celles qui pourraient entrer dans un code. Les Etats sont guidés par des intérêts positifs et précis. C'est pourquoi, en vertu de l'alinéa *h* de l'article 16 de son Statut, la Commission consulte les Etats sur les moyens pratiques de s'entendre entre eux. C'est là une opinion que M. Amado a toujours défendue et qu'il tient à réaffirmer. La Commission peut se considérer comme agent des Etats, à travers l'Assemblée générale. Réunis en conférence, les Etats sont ensuite libres d'adopter les règles juridiques qui leur sont proposées, pour fixer les limites auxquelles ils acceptent de se soumettre.

16. M. Amado approuve pleinement la position que le Rapporteur spécial a prise dans son quatrième rapport. La Commission doit maintenir sa décision antérieure. Quelques gouvernements ont fait des observations sur la difficulté de formuler un texte destiné à

² A/CN.4/4/Rev.1.

devenir une convention qui liera les Etats. Mais, si le sujet est difficile, la Commission est justement là pour résoudre les difficultés, pour élaguer, pour débarrasser le texte de tout ce qui relève de la philosophie du droit, et de tout ce qui exprimerait des vœux abstraits ou traduirait un souci de perfectionnisme.

17. M. TSURUOKA estime, comme le Rapporteur spécial, que la Commission doit s'en tenir à la méthode suivie jusqu'à présent pour codifier le droit des traités, en éliminant, au moins provisoirement, toute idée de préparation d'un code; cette idée, les représentants des Etats réunis en conférence pourraient toujours la reprendre. Si quelques gouvernements ont exprimé l'avis que la Commission devrait préparer un code, c'est probablement parce que le texte du projet leur a paru trop chargé, trop riche en détails et en points controversés. La Commission doit tenir compte de cette réaction. Elle doit s'efforcer d'élaborer un projet de convention susceptible d'être adopté par la plus large majorité des Etats et pour cela il faut qu'elle élimine le plus possible de détails et de points sujets à controverse.

18. M. de LUNA dit que la Commission a déjà examiné la question précédemment et que les observations des gouvernements n'apportent aucun élément nouveau. On se trouve en présence d'un problème qui se pose à propos de toute codification considérée par rapport au droit coutumier. La codification offre l'avantage de la certitude et de la sécurité, tandis que le droit coutumier, du fait même qu'il est vague et imprécis, est plus souple et plus dynamique.

19. Pour sa part, M. de Luna préférerait que la Commission procède comme si elle devait établir un projet de convention plutôt qu'un simple code ou une mise en forme de principes. Les membres de la Commission savent tous le sort qui est réservé aux recommandations concernant des traités types. Si la Commission veut accomplir sa tâche, qui est de codifier le droit international et d'en favoriser le développement progressif, elle doit mettre au point le meilleur texte possible et ce texte ne peut être qu'un projet de convention. Les Etats décideront ultérieurement quelle est la forme que l'instrument définitif doit revêtir. L'expérience a montré que, aussi parfait que soit le texte préparé par la Commission, les Etats ont toujours tendance à y apporter des modifications même si celles-ci ne constituent pas toujours des améliorations.

20. M. de Luna estime, comme le Rapporteur spécial, que tout texte qui peut servir de base à une convention peut aussi servir de base à un code.

21. Pour toutes ces raisons, il invite instamment la Commission à éliminer du texte tous les détails qui ne sont pas essentiels, ainsi que tous les éléments qui ne présentent pas une valeur permanente. Au stade actuel des travaux, au moment où la Commission entame la deuxième lecture du projet, il faut qu'elle s'attache à ne conserver que ce qui a un caractère universel et permanent et qu'elle élimine toutes les dispositions relatives à des questions qu'on peut laisser aux Etats le soin de régler comme ils l'entendent.

22. Le PRÉSIDENT fait observer qu'en vertu du paragraphe 1 de l'article 23 de son Statut, la Commis-

sion a compétence pour adresser à l'Assemblée générale une recommandation concernant la suite à donner à ses travaux. Elle doit donc se prononcer sur le point de savoir si son projet est destiné à devenir une convention.

23. M. REUTER partage, lui aussi, l'avis du Rapporteur spécial. La Commission doit présenter un projet de convention, cela pour deux raisons. Tout d'abord, la Commission doit s'en tenir à ce qu'elle a elle-même décidé antérieurement. En second lieu, elle se doit d'être maximaliste, de préparer un texte aussi parfait que possible : le droit conventionnel étant la forme la plus haute de l'engagement juridique, ce texte ne peut être qu'un projet de convention. Quant à la question de l'opportunité de réunir une conférence en vue de conclure la convention, c'est une question politique qu'il appartiendra aux gouvernements d'examiner.

24. D'autre part, le projet de la Commission doit être un projet de convention unique. La question de savoir si le droit des traités devrait faire l'objet de plusieurs conventions distinctes est aussi une question politique dont la Commission n'a pas à s'occuper.

25. Certains membres paraissent considérer qu'un code serait un engagement moins solide qu'une convention; en ce sens, l'idée d'un code est à écarter. D'autres, notamment M. Tsuruoka et M. de Luna, semblent estimer qu'un code serait un texte plus développé, dans lequel la Commission pourrait traiter de questions controversées. A cet égard, M. Reuter est d'avis que le texte actuel est équilibré et que tous les points doctrinaux ou trop théoriques en sont déjà pratiquement éliminés.

26. M. AGO rappelle que lorsque la Commission a décidé d'entreprendre l'étude de certaines questions, comme le droit des traités, la succession des Etats ou la responsabilité des Etats, elle avait l'intention de faire véritablement œuvre de codification, c'est-à-dire de transformer le droit non écrit en droit écrit, car elle était convaincue que le moment était venu d'opérer cette transformation. M. Ago ne croit pas que la Commission doive changer d'orientation uniquement parce qu'elle a reçu des observations de quelques gouvernements qui sont d'un autre avis. La Commission doit élaborer une convention générale unique, avec l'intention ferme de recommander à l'Assemblée générale de convoquer une conférence pour conclure cette convention. Si les Etats ne devaient pas suivre la voie qui leur sera tracée, le travail accompli n'aura, de toute façon, pas été inutile. Mais le but de la Commission doit être d'aboutir à une convention.

27. M. Ago s'inquiète de constater que certains membres souhaitent apparemment que la Commission se borne à traiter de questions générales et élimine de son texte ce qu'ils considèrent être des détails et des points controversés. Ayant pris cette année le droit des traités comme sujet de son cours et ayant suivi point par point, dans ce cours, le texte élaboré jusqu'à présent par la Commission, il a eu l'impression très nette que bien qu'il puisse être amélioré, ce texte était bon et pas trop détaillé. Il met donc la Commission en garde contre des coupures excessives.

28. Comme le Rapporteur spécial, M. Ago estime que la Commission doit faire les textes les plus pondérés et les plus précis possible. L'expérience a déjà montré que lorsque la Commission avait bien travaillé, les Etats réunis en conférence l'ont suivie, tandis que lorsqu'elle n'était pas sûre d'elle et que le texte présenté était imparfait, des difficultés ont surgi. La Commission doit faire face à ses responsabilités et c'est ainsi que son œuvre aura les meilleures chances d'être couronnée de succès.

29. M. EL-ERIAN fait observer que la question présente un double aspect théorique pratique. En ce qui concerne le principe, la Commission a décidé que, malgré le caractère spécial du droit des traités et la place prépondérante que celui-ci occupe dans le système du droit international, le projet d'articles devrait avoir la forme d'une convention. Le problème pratique réside dans les objections que pourrait soulever la forme de la convention du fait que certains Etats n'y seraient pas parties, ce qui pourrait avoir pour effet d'affaiblir le droit international coutumier; mais la Commission a été d'avis que ce risque est inhérent à tous ses travaux.

30. M. El-Erian approuve les remarques que le Rapporteur spécial a faites à propos des observations du Gouvernement suédois (A/CN.4/177, section C) selon lesquelles certains articles contiendraient encore quelques éléments qui rappellent un « code » et ne seraient pas encore rédigés en la forme requise pour une convention. Néanmoins, il pense que ces articles ne doivent pas être supprimés; après tout, il existe des dispositions de caractère descriptif aussi bien dans la Convention sur les relations diplomatiques que sur les relations consulaires. Il estime que la Commission devrait poursuivre ses travaux sur la même base que précédemment, mais elle devrait se rappeler que certains articles ont besoin d'être révisés.

31. M. ELIAS approuve la manière dont le Rapporteur spécial a fait le point de la situation. La Commission n'est pas tenue d'accepter les opinions des gouvernements mais, pour gagner l'appui de la majorité des Etats, elle peut avoir à remanier certains articles. A moins que les propositions des gouvernements ne soulèvent des questions de fond qui n'ont pas encore été examinées, la Commission n'a pas à passer en revue l'ensemble de la matière. Il faut lui laisser le soin de décider de la forme sous laquelle le projet sera présenté à l'Assemblée générale et de trancher la question de savoir si le projet doit contenir des éléments descriptifs.

32. M. BRIGGS se déclare entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial qui pense que la Commission devrait poursuivre ses travaux en partant de l'idée que ses articles devraient pouvoir être incorporés dans une convention. L'article 20 du Statut de la Commission dispose que « La Commission rédige ses projets en articles ». Cela n'exclut pas la possibilité, lorsque la Commission aura atteint le stade de l'article 23, de recommander une mise en forme systématique au lieu de la conclusion d'un traité multilatéral. Quoi qu'il en soit, la manière de traiter les articles doit être celle suggérée par le Rapporteur spécial.

33. En 1962, la Commission ne s'est pas suffisamment affranchie de l'idée de rédiger un code. Elle aura

maintenant l'occasion de passer en revue les articles d'une manière très approfondie. M. Briggs a été impressionné par les observations de certains gouvernements d'après lesquels il serait possible d'éliminer certains éléments, notamment dans les vingt-neuf premiers articles.

34. M. ROSENNE ne voit aucune raison de modifier la décision que la Commission a prise en 1961, d'autant plus que le rapport de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, à la dix-septième session, indiquait que la grande majorité des représentants avaient approuvé la décision de donner la forme d'une convention à la codification du droit des traités³. De plus, dans sa résolution 1765 (XVII), l'Assemblée générale a recommandé que la Commission poursuive son œuvre de codification du droit des traités en tenant compte des avis exprimés à la dix-septième session de l'Assemblée générale⁴. La Commission dispose donc d'une base appropriée pour ses travaux.

35. C'est à juste titre que le Rapporteur spécial a introduit une nuance en disant que les articles « devraient pouvoir » constituer la base d'une convention. Il se pose en fait deux questions distinctes, à savoir celle de la forme et de la structure du projet d'articles et celle des recommandations que la Commission doit faire touchant la manière dont les articles devraient être traités sur le plan politique. Comme le Rapporteur spécial l'a souligné, c'est seulement lorsque la Commission aura achevé son travail qu'elle pourra examiner ses recommandations finales à l'Assemblée générale.

36. La Commission doit se mettre d'accord pour décider qu'elle n'envisage de rédiger qu'une seule convention. M. Rosenne ne pense pas qu'il soit souhaitable de scinder le sujet et d'élaborer plusieurs instruments séparés. Une telle décision aurait des répercussions sur l'ensemble du projet.

37. Il fait remarquer que trente et un gouvernements sont énumérés sur la liste qui figure dans l'introduction au document A/CN.4/177, alors que le document A/CN.4/175 et ses additifs 1 à 3 ne contiennent que les observations de vingt-trois d'entre eux.

38. M. TOUNKINE rappelle qu'au cours de ses trois dernières sessions, la Commission a poursuivi ses travaux en partant de l'idée que le projet devait servir de base à une convention et non à un code. Aucun membre n'a contesté formellement la décision de 1961; elle demeure donc en vigueur et point n'est besoin d'une décision nouvelle. En conséquence, il s'abstient de répéter les arguments avancés en 1961 en faveur d'une convention et se contente de dire que la Commission doit faire le maximum, à savoir : élaborer un projet de convention.

39. Il semble que le projet contienne encore certains éléments provenant de projets antérieurs conçus comme base d'un code. La Commission devrait tenir compte

³ Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Annexes, vol. III, point 76 de l'ordre du jour, p. 13, par. 19.

⁴ Op. cit., dix-septième session, Supplément n° 17, p. 67.

des observations faites par les gouvernements à cet égard et rendre le texte aussi concis que possible.

40. M. CASTRÉN partage le point de vue des précédents orateurs; sauf erreur, la Commission a décidé à l'unanimité d'adopter la forme d'une convention pour les règles qu'elle est en train d'élaborer et il ne voit pas pourquoi cette décision devrait être modifiée du seul fait que deux ou trois gouvernements ont critiqué la méthode de la Commission. Néanmoins, il pense, comme l'a suggéré le Gouvernement suédois, et comme l'ont dit le Rapporteur spécial et M. El-Erian, qu'il y aura lieu de supprimer ou de modifier certains paragraphes ou clauses du projet.

41. M. YASSEEN rappelle que la Commission a décidé en 1961 de préparer, non pas un code, mais un projet de convention. Cette décision a abouti à l'établissement du plan suivi par le Rapporteur spécial et a déterminé la méthode de travail de la Commission.

42. La Commission est trop engagée dans cette voie pour pouvoir revenir sur sa décision. En outre, le nombre des Etats qui se sont opposés à l'idée d'une convention est très peu élevée et les arguments avancés s'opposent, le plus souvent, à l'idée de la codification en général et non pas à la codification du droit des traités en particulier. Néanmoins, il est toujours possible d'améliorer un texte et la Commission pourra donner à son projet d'articles plus de précision afin qu'il se prête mieux à une convention.

43. M. TSURUOKA tient à préciser qu'il n'est pas opposé à la décision antérieurement prise par la Commission. C'est avec satisfaction qu'il a suivi les débats qui viennent de se dérouler et d'où il ressort que la Commission continuera de s'en tenir à la méthode adoptée. Toutefois, la Commission étant consciente des résultats de ses travaux, on peut dire qu'une certaine modestie s'impose. La première partie du projet a suscité les observations de gouvernements qui se sont demandé si, sous cette forme et avec ces détails, ils pouvaient vraiment signer et ratifier ce texte en tant que convention.

44. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, s'associe aux observations présentées par les autres orateurs, notamment à celles de M. Ago. Il a déjà fait connaître son sentiment au sujet des recommandations adressées à la Commission, qui ne l'ont pas précisée avec enthousiasme, non plus que la décision de l'Assemblée générale concernant le projet de la Commission sur les droits et les devoirs des Etats, et où il est dit que le projet d'articles doit servir de « guide », c'est-à-dire de texte se situant hors du droit positif.

45. M. LACHS déclare partager entièrement les vues des précédents orateurs selon lesquels il n'y a aucune raison que la Commission revienne sur sa décision antérieure. Toutefois, elle ne saurait passer sous silence les observations des gouvernements et elle devrait définir sa position.

46. Il ne faut pas oublier que, s'il est vrai que les gouvernements opposés au projet sont peu nombreux, un quart seulement des Etats Membres des Nations Unies ont envoyé leurs observations à ce jour. La Com-

mission ne doit donc pas sous-estimer les difficultés que le projet pourrait rencontrer lorsqu'il sera discuté devant l'Assemblée générale. Le projet doit être rédigé sous la forme d'une convention, mais en formulant les articles, la Commission doit prendre soin de ne prêter le flanc à la critique au stade final en insérant dans le projet une mixture de principes et d'éléments descriptifs. Lorsque le moment sera venu pour la Commission de soumettre son projet définitif, elle devra attirer l'attention, dans son introduction, sur la question de la forme; elle devra recommander alors une convention mais sans exclure la possibilité de quelque autre forme qui pourrait être plus acceptable pour les Etats.

47. Le PRÉSIDENT croit pouvoir conclure, notamment après la deuxième intervention de M. Tsuruoka, que la Commission en reste à la décision prise en 1961 et que son but est de préparer un projet unique d'articles sur le droit des traités destiné à servir de base à une convention.

48. Il prie le Rapporteur spécial et le Rapporteur général, lorsqu'ils prépareront leurs rapports, de tenir compte des propositions de M. Ago tendant à demander à l'Assemblée générale de recommander le projet aux Membres en vue de la conclusion d'une convention et de convoquer une conférence pour conclure une convention, conformément aux alinéas *c* et *d* du paragraphe 1 de l'article 23 du Statut de la Commission.

49. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, signale qu'un certain nombre de questions générales se dégagent des observations des gouvernements. La première est celle de la terminologie qui, à son avis, ne devrait pas être traitée au stade actuel; de nombreux problèmes de terminologie ne manqueront pas de retenir l'attention de la Commission et de son Comité de rédaction à mesure de l'avancement de leurs travaux et il sera plus facile de les trancher définitivement lorsque le réexamen des divers articles aura quelque peu progressé.

50. En revanche, une autre question devrait être traitée à ce stade initial, car elle intéresse le titre de l'ensemble du projet d'articles et les définitions, en particulier celle du « traité », qui figure à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article premier. Il s'agit de dire expressément que le projet d'articles ne se réfère qu'aux traités entre Etats. Pour le moment, il y a quelque contradiction entre la définition du traité à l'article premier et les dispositions du paragraphe 1 de l'article 2, d'une part et le reste du projet, d'autre part. La définition énonce que l'expression « traité » s'entend de tout accord international en forme écrite conclu entre deux ou plusieurs Etats « ou autres sujets du droit international ». Le paragraphe 1 de l'article 2 dispose que : « A moins que le contexte n'exige qu'il en soit autrement, les présents articles s'appliquent à tout traité qui répond à la définition donnée au paragraphe 1 *a* de l'article premier. » On s'attendrait donc à ce que le reste du projet traite non seulement des traités entre Etats, mais aussi des traités conclus entre « autres sujets du droit international ». En fait, les dispositions sur cette dernière catégorie de traité sont peu nombreuses, si tant est qu'il y en ait. Les règles spéciales contenues dans le projet d'articles sur les instruments constitutifs des organisations inter-

nationales ne rentrent pas dans ce cadre, car ces instruments sont des traités entre Etats. A l'exception de quelques dispositions de l'article 3 sur la capacité de conclure les traités, le projet d'articles ne contient aucune règle sur les traités conclus par des organisations internationales.

51. Dans ces conditions, compte tenu du fait que le projet d'articles devrait subir l'épreuve d'une conférence de plénipotentiaires, il est nécessaire de limiter sa portée au champ qu'il couvre réellement. Le principe général selon lequel les sujets du droit international autres que les Etats ont la capacité de conclure des traités n'est pas en question, bien que les opinions divergent quelque peu touchant les conditions appliquées à ces traités. Ce point toutefois pourrait être traité dans le commentaire; le projet d'articles, pour être cohérent, doit indiquer que sa portée ne s'étend qu'aux traités entre Etats. Ce fait pourrait être précisé dans le titre et dans la définition du traité ou dans les dispositions de l'article 2 sur la portée des articles.

52. Le PRÉSIDENT voudrait s'assurer qu'il a bien compris la façon de procéder envisagée par le Rapporteur spécial, à savoir que la Commission pourra présenter des observations sur les questions de terminologie et les définitions, mais que la mise au point définitive sera confiée au Comité de rédaction.

53. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, souligne que le Comité de rédaction devra consacrer une attention particulière à la question des définitions. D'une manière générale, il est indiqué que la Commission suive la pratique qu'elle a observée jusqu'à présent en examinant chaque définition avec l'article auquel elle se rapporte, après quoi le Comité de rédaction s'occupera de la mise en forme de la définition.

54. M. BRIGGS, tout en approuvant l'idée que la Commission ne cherche pas à traiter toutes les questions de terminologie à ce stade, pense que de telles questions vont se poser dès le début. Cela est certainement vrai en ce qui concerne le libellé qui figure dans la définition du traité au paragraphe 1 *a* de l'article premier.

55. M. CASTRÉN pense, comme Sir Humphrey Waldock, qu'il n'y a pas lieu de mentionner dans le projet les « autres sujets du droit international ». A la lecture des observations des gouvernements, il a constaté qu'outre la Finlande, les Pays-Bas et la Colombie ont présenté des observations dans le même sens. Il y a donc lieu d'éliminer la mention des « autres sujets du droit international » et des « organisations internationales ».

56. M. ROSENNE constate que la discussion a soulevé deux questions distinctes. La première est celle des définitions; c'est là une question de fond, et il estime, comme le Rapporteur spécial, qu'il faut examiner les définitions. La seconde est celle de la terminologie qui, sauf dans les cas exceptionnels où elle touche à des questions de fond, est surtout une question de clarté et d'uniformité d'emploi des expressions dans les différents articles. Elle comporte également la nécessité d'assurer, dans toute la mesure possible, la concordance entre les textes anglais, espagnol et français.

57. M. AGO estime que l'impression d'ensemble donnée par le travail de la Commission est largement influencée par l'article qui sert d'introduction au projet. Il importe d'accorder une grande attention aux définitions pour ne pas prêter le flanc à la critique et c'est pourquoi, avant de renvoyer les définitions au Comité de rédaction, la Commission devrait en discuter elle-même.

58. Au sujet de la question soulevée par le Rapporteur spécial, M. Ago tient à dire qu'il serait navré si l'on supprimait tout simplement la mention des « autres sujets du droit international ». Il souligne que ce problème intéresse deux passages du projet : l'alinéa 1 *a* de l'article premier et l'article 2, où l'on dit à quels traités s'applique le projet d'articles. Si l'on devait indiquer une limitation, il y aurait lieu de le faire à propos de l'article 2, qui indique le champ d'application des articles, plutôt qu'à l'alinéa *a* de l'article premier, où l'on donne les définitions. En effet, un traité, même s'il est conclu entre un Etat et une organisation internationale, reste un traité et il serait donc absurde de l'exclure des définitions du projet. En revanche, il est loisible à la Commission de dire à l'article 2 que le projet d'articles ne s'applique pas aux traités conclus entre des organisations internationales ou entre des Etats et des organisations internationales. D'autre part, il ne faut pas non plus affirmer de façon trop stricte que le projet s'applique exclusivement à des traités entre Etats. Si l'on se reporte au commentaire de la Commission relatif à l'article premier dans son rapport sur les travaux de la quatorzième session⁵, on trouve à ce propos un paragraphe ainsi conçu :

« 8) Le terme « traité », tel qu'il est utilisé dans le projet d'articles, désigne uniquement les accords internationaux conclus entre « deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international ». L'expression « autres sujets du droit international » est employée pour les cas où des traités seraient conclus par : a) des organisations internationales, b) le Saint-Siège, qui conclut des traités au même titre que les Etats, et c) d'autres entités internationales telles que des insurgés, qui, dans certaines conditions, peuvent conclure des traités. L'expression ne doit pas s'entendre de particuliers ou de sociétés créées en vertu des règles du droit interne, car ils n'ont la capacité ni de conclure des traités ni de conclure des accords régis par le droit international public. »

On voit que, si la Commission voulait aujourd'hui exclure de la sphère d'application du projet les traités conclus par les organisations internationales, elle ne songerait par contre nullement à exclure les traités conclus par le Saint-Siège ou par des insurgés. La formule « autres sujets du droit international » reste donc encore valable.

59. On pourrait tenir compte de la préoccupation exprimée par le Rapporteur spécial en précisant, au

⁵ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 178.

paragraphe 2, que les traités conclus par des organisations internationales seront considérés séparément, ce qui aurait pour effet d'exclure ces derniers traités, et eux seuls, du champ d'application du projet.

60. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond qu'il y aurait grave négligence de style à définir le traité dans l'article premier aux fins du projet, comme englobant les instruments conclus par des sujets du droit international autres que les Etats, alors que le texte de tous les articles ultérieurs vise exclusivement les traités entre Etats. Lorsqu'il s'agit d'un projet de convention, s'il est dit dans une définition que sa portée est plus large qu'elle ne l'est effectivement, il ne manquera pas d'en découler des conséquences graves. Ce que les gouvernements attendent de la Commission, c'est qu'elle rédige une série de règles régissant les traités entre Etats, et bien que l'on puisse supposer que les traités conclus par d'autres sujets du droit international suivront les mêmes règles, il est très souhaitable de limiter expressément la portée du projet, de manière à indiquer que ces traités ne sont pas visés par lui.

61. Le problème a un lien très réel avec la manière dont la Commission traitera l'article 3 sur la capacité de conclure des traités. Les dispositions de cet article traitent de problèmes difficiles et controversés et ont été adoptées avec peu d'enthousiasme. Le texte actuel constitue, de l'avis du Rapporteur spécial, une déclaration assez peu appropriée sur la capacité de conclure des traités, mais toute tentative d'élargir ses dispositions ne manquerait pas de créer des difficultés comme le montrent nettement les observations des gouvernements. Il propose donc la suppression de l'article 3, non sans regrets, car en tant que juriste, il eût aimé insérer un article sur la capacité. Si la Commission adopte sa proposition, le seul article contenant une référence aux sujets du droit international autres que les Etats sera éliminé.

62. Le PRÉSIDENT signale que, dans son rapport, le Rapporteur spécial a proposé formellement de remplacer le texte de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article premier adopté en 1962 par un texte nouveau.

63. M. YASSEN estime que, par souci de logique, il ne faudrait pas parler de traités conclus entre des sujets du droit international autres que des Etats et, à cet égard, il s'associe entièrement aux observations de Sir Humphrey Waldock.

64. Par contre, il ne partage pas le point de vue du Rapporteur spécial au sujet de la suppression pure et simple de l'article 3. Il importe de mentionner dans le projet la capacité des Etats de conclure des traités et il faut donc amender le texte de cet article. On pourrait, par exemple, conserver le paragraphe 1 jusqu'à « ... appartient aux Etats », conserver aussi le paragraphe 2, qui a son utilité, et supprimer le paragraphe 3.

65. M. AGO, voulant tenir compte de la préoccupation parfaitement justifiée du Rapporteur spécial, tout en sauvegardant la possibilité d'appliquer le projet à d'autres sujets du droit international, propose de dire simplement à l'alinéa 1 *a* de l'article premier : « Aux

fins des présents articles, l'expression « traité » s'entend des traités conclus entre Etats. » Mais il faudrait alors, à l'article 2, après avoir supprimé le paragraphe 1 devenu inutile, ajouter peut-être ceci : « Le fait que les présents articles s'appliquent aux traités conclus entre Etats n'exclut nullement leur application, dans la mesure où elle est possible, aux traités conclus par d'autres sujets du droit international. »

66. M. REUTER appuie entièrement les observations de M. Ago. Il a lui-même essayé de formuler un texte, qu'il soumet aux observations de la Commission en précisant qu'il ne le présente pas comme modèle : « Rien dans le présent traité ne vient préjuger de l'application de tout ou partie des règles qu'il énonce à des accords internationaux conclus par des entités assimilées par le droit international à des Etats ou par d'autres sujets du droit international. » C'est là une réserve qui offrirait la possibilité d'assimiler à des Etats des entités telles que le Saint-Siège ou les organisations internationales, par d'autres règles du droit international, dont il n'y a pas lieu de discuter pour le moment.

67. M. ROSENNE est enclin à partager l'avis de M. Ago. A son grand regret, il ne peut pas se rallier à l'opinion du Rapporteur spécial qui a déclaré de façon catégorique qu'en rédigeant chacun des articles la Commission a songé uniquement aux Etats. Parmi les articles qui figurent dans les deuxième et troisième parties, il y en a qui se rapportent à des « Etats » et d'autres à des « Parties », et, en fait, il a été même proposé d'insérer dans l'article premier une définition du mot « Partie ».

68. Comme l'indique le paragraphe 8 du commentaire relatif à l'article premier, les traités conclus par les organisations internationales se divisent en deux catégories : ceux conclus entre deux organisations internationales et ceux conclus entre un Etat et une organisation internationale. Le second type de traité met en cause un Etat et ce serait faire un pas en arrière que de l'exclure de la définition. A ce propos, il est intéressant de comparer la définition du terme « traité », qui figure dans le projet de Harvard de 1936⁶ avec celle d'un « accord international » qui figure à l'article 118 de la formulation des principes du droit diplomatique des Etats-Unis faite par l'Institut de droit américain en 1962⁷. Un nombre croissant de constitutions modernes — par exemple l'article 27 de la Constitution française de 1946 et l'article 56 de celle de 1958 — mentionnent également, dans leurs dispositions relatives à la faculté de l'Etat de conclure des traités, les traités avec des organisations internationales.

69. La réserve générale que le Rapporteur spécial propose d'insérer dans l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 2 permettrait de résoudre dans une large mesure

⁶ *Research in International Law, III, Law of Treaties, American Journal of International Law*, vol. 29, n° 4 (1935), Supplément, p. 686.

⁷ *American Law Institute, Restatement of the Law, Foreign Relations Law of the United States* (1962), p. 422.

les problèmes pratiques que la question soulève. C'est pourquoi il ne voit aucune raison de modifier le titre du projet d'articles et de le remplacer par le titre assez lourd qui est proposé dans le rapport.

70. M. ROSENNE estime que la Commission devrait maintenir aussi bien le titre du projet d'articles que la définition du terme « traité » qui figure à l'article premier et qu'elle devrait toujours considérer, au cours de ses travaux, si tel ou tel article doit se référer à des Etats ou à des parties.

71. M. LACHS comprend les préoccupations de M. Ago et de M. Rosenne, mais il ne pense pas que la question soulevée par M. Ago puisse être résolue au moyen d'une formule négative, à savoir qu'il n'est pas interdit aux parties à un traité qui ne sont pas des Etats d'adopter les règles énoncées dans le projet d'articles. Mieux vaut employer une formule directe et dire que les règles s'appliquent *mutatis mutandis* aux types de traités que M. Ago a présents à l'esprit.

72. M. TOUNKINE pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il y a une inconséquence logique entre la définition figurant à l'article premier et le reste du projet. Si l'on dit dans la clause relative aux définitions que le terme « traité » englobe à la fois les traités conclus par les Etats et ceux conclus par d'autres sujets du droit international, il est logiquement permis de conclure que les autres dispositions du projet viseront tous les traités de ce genre. En fait — et ce point est important compte tenu des observations de M. Rosenne — la Commission a décidé formellement de ne s'occuper que des traités conclus entre Etats.

73. Le problème qui s'est posé pourrait être résolu en supprimant, au début du paragraphe 1 de l'article premier, les mots introductifs « Au sens du présent projet ». Il serait précisé ailleurs dans le projet que les articles qui suivent ne visent que les traités conclus entre Etats.

74. Enfin, M. TOUNKINE tient à signaler la différence entre les textes anglais et français de la phrase introductive de l'article premier.

75. M. CASTRÉN est entièrement disposé à accepter la nouvelle formule proposée par M. Ago et M. Reuter, qui répond à ses propres préoccupations, et il espère que le Rapporteur spécial pourra l'accepter aussi. Il préfère la formule négative, dans le sens indiqué par le texte qu'a lu M. Reuter, car une formule positive risquerait d'aller trop loin et de faire conclure qu'il y a trop d'analogies entre les traités conclus par les Etats et ceux qui sont conclus par d'autres sujets du droit international.

76. Le PRÉSIDENT rappelle que la Commission élira à sa prochaine séance les membres du Comité sur la distribution des documents et exprime l'espoir de recevoir à cette même séance des propositions au sujet de la composition du Comité de rédaction, pour que celui-ci puisse se mettre au travail sans tarder.

La séance est levée à 13 h. 5.

777^e SÉANCE

Mercredi 5 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. de Luna, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldoock, M. Yasseen.

Constitution d'un comité sur la distribution des documents

1. Le PRÉSIDENT annonce que, comme il a été convenu à la précédente séance, un comité restreint sera constitué pour étudier les problèmes que soulève la distribution des documents de la Commission. Il propose que le Comité soit composé de MM. Ago, Lachs, Pessou, Rosenne et Ruda.

Il en est ainsi décidé :

2. M. TSURUOKA demande quel sera le mandat du Comité.

3. Le PRÉSIDENT répond que le Comité s'inspirera des indications contenues au paragraphe 49 du rapport de la Commission sur les travaux de sa seizième session¹.

Constitution d'un comité de rédaction

4. Le PRÉSIDENT déclare qu'après avoir consulté les membres du Bureau de la Commission, il propose la constitution d'un comité de rédaction composé des deux Vice-Présidents, du Rapporteur de la Commission, du Rapporteur spécial sur le droit des traités et de MM. Ago, Briggs, Lachs, Tounkine et Yasseen. M. Wattles, Secrétaire adjoint de la Commission, assumera les fonctions de Secrétaire du Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Reprise des débats de la séance précédente)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE PREMIER (Définitions)

Article premier

Définitions

1. Au sens du présent projet :

a) L'expression « traité » s'entend de tout accord international en forme écrite, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instru-

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. II, p. 240.*

ments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière (traité, convention, protocole, pacte, charte, statut, acte, déclaration, concordat, échange de notes, procès-verbal approuvé, mémorandum d'accord, *modus vivendi*, etc.), conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international et régi par le droit international.

b) L'expression « accord en forme simplifiée » s'entend d'un traité conclu par un échange de notes, un échange de lettres, un procès-verbal approuvé, un mémorandum d'accord, une déclaration commune ou tout autre instrument conclu par une procédure analogue.

c) L'expression « traité multilatéral général » s'entend d'un traité multilatéral relatif à des normes générales de droit international ou portant sur des questions d'intérêt général pour l'ensemble des Etats.

d) Les expressions « signature », « ratification », « adhésion », « acceptation » et « approbation » s'entendent, dans chaque cas, de l'acte, ainsi désigné, par lequel l'Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité. Toutefois, selon le contexte, le mot « signature » s'entend aussi de l'acte par lequel un Etat authentifie le texte d'un traité sans établir son consentement à être lié par le traité.

e) L'expression « pleins pouvoirs » désigne un instrument formel émanant de l'autorité compétente d'un Etat et autorisant une personne donnée à représenter l'Etat, soit pour accomplir toutes les formalités requises en vue de la conclusion du traité, soit aux fins précises de négocier ou de signer un traité ou de souscrire un instrument relatif à un traité.

f) Une « réserve » est une déclaration unilatérale faite par un Etat, quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans son application audit Etat.

g) Le « dépositaire » est l'Etat ou l'organisation internationale à qui est confiée la garde du texte du traité et de tous les instruments relatifs au traité.

2. Aucune disposition des présents articles n'influe en quoi que ce soit sur la manière dont le droit interne d'un Etat qualifie ou classe les accords internationaux.

5. Le PRÉSIDENT invite la Commission à entamer l'examen de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article premier et des questions connexes. Il signale à l'attention de la Commission le nouveau texte que le Rapporteur spécial propose dans son quatrième rapport (A/CN.4/177) et qui est ainsi conçu :

Le terme « traité » s'entend de tout accord international en forme écrite, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière, conclu entre deux ou plusieurs Etats et régi par le droit international.

6. M. BRIGGS dit que ses observations porteront sur quatre points que le Rapporteur spécial a soulevés dans son quatrième rapport.

7. Le premier point a trait au titre du projet de la Commission — « Projet d'articles sur le droit des traités » — que le Rapporteur spécial propose de remplacer par « Projet d'articles sur le droit des traités conclus entre Etats ». Cette question peut être exami-

née en relation avec la question de savoir s'il est opportun de supprimer, dans l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article premier, les mots « ou autres sujets du droit international ». Il serait assez logique de modifier le titre si l'on veut exclure les quelque deux cents traités conclus entre les organisations internationales et auxquels les Etats ne sont pas parties. Mais il y a plus de mille traités auxquels sont parties à la fois des Etats et des organisations internationales et, comme M. Rosenne l'a signalé à la précédente séance, ce serait faire un pas en arrière que de revenir au projet de Harvard de 1935, qui exclut non seulement les accords en forme simplifiée, mais aussi les traités auxquels est partie un sujet du droit international autre qu'un Etat. Le projet de la Commission a déjà été critiqué par un auteur qui lui reproche de ne pas suffisamment tenir compte des traités auxquels les organisations internationales sont parties. Bien que pour des raisons d'ordre pratique, la Commission ait décidé de ne pas procéder à une étude spéciale des traités de ce genre avant d'avoir achevé ses travaux sur le droit des traités conclus entre Etats, il y a dans le projet un grand nombre de dispositions qui peuvent s'appliquer aux traités auxquels des organisations internationales sont parties. Le Rapporteur spécial semble aller trop loin lorsqu'il affirme qu'à l'exception des articles 1 et 3, tous les articles ont été rédigés en vue de leur application dans le cadre de traités conclus entre Etats (A/CN.4/177, Titre du projet). On trouve des références à des traités conclus au sein d'une organisation internationale à l'alinéa *b* du paragraphe 2 à l'alinéa *c* du paragraphe 6 de l'article 4, dans l'article 5, à l'alinéa *b* de l'article 6, à l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 7 et peut-être aussi au paragraphe 1 de l'article 8 et à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 9. Ces dispositions n'excluent pas la possibilité d'appliquer les règles énoncées dans le projet d'articles aux instruments auxquels des organisations internationales sont ou deviendraient parties. Il serait très regrettable qu'on soit amené à supprimer toutes ces dispositions parce qu'elles font allusion aux organisations internationales. C'est pourquoi M. Briggs est fermement partisan du maintien du titre actuel : « Projet d'articles sur le droit des traités » ainsi que des mots « ou autres sujets du droit international » qui figurent à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article premier. On pourrait éventuellement ajouter une disposition comme celle que M. Ago a suggérée à la séance précédente.

8. Le second point sur lequel M. Briggs tient à appeler l'attention concerne la formule introductive de l'article premier; à ce sujet, M. Tounkine a appelé l'attention de la Commission sur la différence entre les textes anglais et français. Pour tenir compte de cette observation, on pourrait remplacer le texte anglais actuel par une formule comme « *As the terms are used in this convention, or in this draft* ». Il est important de ne pas omettre cette réserve car une telle omission ouvrirait la porte à des controverses doctrinales en laissant entendre que la Commission veut formuler une définition théorique et scientifique. A son avis, il est préférable de dire qu'on décrit la manière dont les termes sont utilisés aux fins du projet d'articles plutôt que de dire qu'on définit ces termes. A la 655^e séance, il avait suggéré

que le titre de l'article premier « Définitions » soit remplacé par « Emploi des termes »².

9. Le troisième point concerne la suggestion tendant à supprimer la liste des dénominations qui figurent à l'alinéa *a* du paragraphe 1. Le Rapporteur spécial a accepté cette suppression et M. Briggs en est lui-même partisan.

10. Le quatrième point a trait à la demande faite par un certain nombre de gouvernements qui estiment nécessaire d'ajouter à la définition l'élément de l'intention d'établir des rapports régis par le droit international. Un grand nombre de membres de la Commission ont — pour des raisons très valables — vigoureusement combattu des propositions faites en ce sens au cours des débats qui se sont déroulés à la quatorzième session. La difficulté vient peut-être de l'emploi, dans la définition de la Commission, du mot « tout » devant les mots « accord international ». Les Etats sont très soucieux de voir exclus du cadre du projet les déclarations communes de politique et les accords régis par les dispositions du droit interne. Il suffirait peut-être, pour résoudre la difficulté, de remplacer le mot « tout » par le mot « un ».

11. M. TSURUOKA pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il convient de supprimer l'énoncé des appellations des divers traités.

12. La Commission avait de bonnes raisons de ne pas étudier à fond les traités conclus entre d'autres sujets du droit international, notamment les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales et ceux qui sont conclus entre des organisations internationales, mais elle ne songeait nullement à en nier l'existence ou la valeur juridique en droit international. M. Tsuruoka propose donc d'adopter, avec quelques modifications, la nouvelle formule que le Rapporteur spécial propose pour l'alinéa 1 *a* de l'article premier, et d'ajouter à l'article 2³ un nouveau paragraphe, ainsi conçu : « Le fait que tous accords internationaux autres que les traités définis à l'alinéa 1 *a* de l'article premier

sont soustraits, à moins que le contexte n'exige qu'il en soit autrement, à l'application des présents articles, ne porte en rien atteinte à la valeur juridique que le droit international reconnaît à ces accords. » Cette suggestion serait à retenir si la Commission adoptait la formule proposée par le Rapporteur spécial et maintenait le paragraphe 2 de l'article 2.

13. M. Tsuruoka propose enfin de supprimer le mot « international » après le mot « accord » dans la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial pour l'alinéa *a* du paragraphe 1.

14. M. TOUNKINE fait observer qu'il résulte de l'examen approfondi de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article premier que, contrairement aux autres alinéas, il ne donne pas la définition d'un terme; il définit la portée ou la sphère d'application de l'ensemble du projet. M. Tounkine suggère donc que l'idée soit extraite de l'article sur les définitions pour constituer un nouvel article premier qui stipulerait que les règles énoncées dans le projet s'appliquent aux traités conclus entre Etats.

15. On ajouterait une disposition inspirée du texte suggéré par M. Ago, qui préciserait qu'aucune clause de l'article ne saurait être interprétée comme excluant l'application de ces règles aux traités conclus entre Etats et autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international.

16. L'article sur les définitions deviendrait ainsi l'article 2 et commencerait par ces termes :

« 1. Au sens où ces expressions sont employées dans le projet d'articles :

a) « Traité » s'entend de tout accord international en forme écrite, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes et quelle que soit sa dénomination particulière, conclu entre Etats et régi par le droit international. »

Les derniers mots « et régi par le droit international », bien qu'ils ne soient pas satisfaisants, doivent être maintenus, faute d'une formule plus appropriée pour exprimer une idée essentielle.

17. La modification ainsi proposée exprimerait le fait que, bien que nombre d'articles du projet puissent être appliqués à des traités conclus par des organisations internationales, ce n'est pas le cas de tous ces articles. Les exemples donnés par M. Briggs ne prouvent pas, selon lui, que l'un quelconque de ces articles doive s'appliquer aux traités conclus par des organisations internationales. L'acte constitutif d'une organisation internationale est un traité entre Etats; un traité conclu dans le cadre d'une organisation internationale est également un traité entre Etats. Il ne voit donc pas de raison de revenir sur la décision antérieure par laquelle la Commission a résolu de limiter son projet d'articles aux règles régissant les traités entre Etats.

18. M. DE LUNA n'approuve pas la suggestion de M. Briggs tendant à remplacer le mot « tout » par « un » devant l'expression « accord international », à l'alinéa *a* du paragraphe 1. Plusieurs gouvernements ont déclaré que la définition de l'accord en forme simplifiée ne les satisfait pas. Ce type de traité a été conçu pour surmonter diverses difficultés d'ordre pratique auxquelles se

² *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. I, p. 192, par. 69.

³ Texte de l'article 2 :

« Portée des présents articles

1. A moins que le contexte n'exige qu'il en soit autrement, les présents articles s'appliquent à tout traité qui répond à la définition donnée au paragraphe 1 *a* de l'article premier.

2. Le fait que tous accords internationaux qui ne sont pas en forme écrite sont soustraits à l'application des présents articles ne porte en rien atteinte à la valeur juridique que le droit international reconnaît à ces accords. »

Texte de l'article 2 sous sa forme remaniée par le Rapporteur spécial :

« 1. Les présents articles s'appliquent aux traités qui répondent à la définition donnée au paragraphe 1 *a* de l'article premier.

2. Le fait que :

a) Tous accords internationaux qui ne sont pas en forme écrite,

b) Tous accords internationaux conclus par des sujets du droit international autres que les Etats, sont soustraits à l'application des présents articles ne porte en rien atteinte à la valeur juridique que le droit international reconnaît à ces accords, ni aux règles du droit international qui leur sont applicables. »

heurtent les gouvernements qui veulent conclure d'urgence les instruments internationaux nécessaires sans être retardés par la nécessité de suivre toute la procédure de ratification parlementaire, et il est essentiel de maintenir la formule qui précise que le mot « traité », au sens où il est employé dans le projet d'articles, englobe tous les accords internationaux en forme écrite conclus par les Etats.

19. En ce qui concerne les problèmes que posent les traités auxquels une organisation internationale est partie, M. de Luna irait même plus loin que M. Tounkine. Le projet d'articles est élaboré pour être soumis à une conférence de plénipotentiaires et les Etats qui participeront à cette conférence ne prendront certainement aucun engagement à l'égard des traités auxquels une organisation internationale peut être partie. Quant à savoir si les organisations internationales suivront les règles énoncées dans le projet d'articles, cela dépend de la pratique internationale.

20. Comme l'ont noté un certain nombre de gouvernements, il est souhaitable d'introduire dans la définition du « traité » quelque élément de l'intention de créer des obligations en droit international. Il propose donc de substituer au membre de phrase final de la définition « régi par le droit international » les mots « avec l'intention de contracter une obligation en droit international ».

21. Il suggère aussi de supprimer les articles 2 et 3 dont on pourrait facilement se passer, car ils constituent une *excusatio non petita*. Si le projet d'articles doit prendre la forme d'un projet de convention, il ne devrait contenir que des dispositions créant des droits ou des obligations. Les éléments descriptifs, comme ceux qui figurent aux articles 2 et 3, devraient être relégués dans le commentaire. Cette remarque s'applique tout particulièrement au paragraphe 1 de l'article 3, qui énonce que la capacité de conclure des traités appartient aux Etats et autres sujets du droit international. En fait, selon la doctrine généralement acceptée, qui est celle d'Anzilotti, la capacité de conclure des traités ou le pouvoir de faire des traités, constitue précisément le test qui permet de déterminer si une entité est sujet du droit international. En outre, comme l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article premier énonce déjà clairement qu'un traité est un accord international conclu entre deux ou plusieurs Etats « ou autres sujets du droit international », il est évident qu'un traité peut être conclu par des sujets du droit international autre que les Etats.

22. Toutefois, si la Commission décide de maintenir le contenu des articles 2 et 3, le paragraphe 2 de l'article premier devrait être transféré à l'article 3 ou bien l'article 3 actuel devrait être transféré à l'article premier dont il deviendrait le paragraphe 3.

23. M. REUTER entend borner ses observations à l'alinéa 1 a de l'article premier. Il lui semble que les membres de la Commission sont, dans l'ensemble, d'accord avec le Rapporteur spécial. Le motif exact pour exclure du cadre du projet les traités autres que ceux qui sont définis dans la nouvelle rédaction proposée pour l'alinéa 1 a, c'est que l'ensemble de ces autres accords n'a pas été étudié en détail et qu'il est constitué

par une série de cas particuliers. Il s'agit donc de prendre des précautions d'ordre rédactionnel.

24. M. Reuter traitera de deux points précis. Tout d'abord, comme d'autres orateurs l'ont déjà dit, il y a le cas des accords entre deux ou plusieurs Etats auxquels devient partie une entité autre qu'un Etat. On pourrait en donner de multiples exemples, tels que la Charte de l'Union internationale des communications (UIT), les accords auxquels a adhéré le Saint-Siège et les accords d'association conclus par la Communauté économique européenne avec la Grèce et la Turquie. Deux solutions sont possibles : ou bien la Commission explique dans le commentaire que son projet est applicable à ces cas ou bien, si elle désire être plus précise encore, elle doit insérer dans le texte même de l'article une disposition conçue plus ou moins comme suit : « Le fait qu'un sujet de droit international autre qu'un Etat est partie à un traité liant deux ou plusieurs Etats ne soustrait pas ledit traité aux règles établies par la présente Convention. »

25. En second lieu, pour ce qui est du point principal, qui a été traité dans la proposition présentée par M. Ago à la séance précédente⁴, M. Reuter avait lui-même proposé un texte; réflexion faite, il estime qu'on peut aller plus loin puisque tous les membres de la Commission sont convaincus que les règles énoncées dans le projet s'appliquent à tous les accords régis par le droit international. Il propose donc une disposition plus positive que les formules déjà suggérées, à savoir : « Les règles énoncées ci-après s'appliquent aux accords régis par le droit international public autres que les traités visés à l'alinéa 1 a, en tenant compte des caractères particuliers desdits accords. »

26. M. AGO constate que tous les membres de la Commission sont d'accord sur le fonds du problème : pour le moment, le projet doit s'appliquer aux traités entre Etats, mais en même temps il s'agit d'éviter tout malentendu lorsqu'on définit le terme « traité ». M. Tounkine a sans doute raison de dire qu'il faut modifier plus radicalement l'article premier. Il est gênant, surtout dans le texte anglais, de trouver les mots « *Treaty means* » qui annoncent évidemment une définition proprement dite, suivis de l'assertion que seuls les traités conclus entre Etats peuvent être considérés comme des traités. C'est pourquoi il vaut mieux dire : « Les présents articles s'appliquent seulement aux traités entre Etats », comme le suggère M. Tounkine, et renvoyer les définitions un peu plus loin.

27. M. Reuter a fait justement observer qu'en ce qui concerne les sujets du droit international autres que les Etats, les difficultés résultent de la diversité des cas à envisager. On pourrait songer à préciser la chose dans le commentaire, mais le commentaire finit par disparaître et le traité seul subsiste. La Commission pourrait très bien retenir la formule proposée par M. Reuter.

28. Celle qu'a proposée M. Ago à la séance précédente n'était négative que dans la forme; elle n'est pas encore entièrement au point et il appartiendra au Comité de rédaction d'élaborer un texte. En résumé, il s'agit

⁴ Par. 65.

de séparer le paragraphe 1 de l'article premier du reste du texte actuel, d'y ajouter l'article 2 et de renvoyer les définitions à la suite.

29. Quant à l'article 3, si M. Ago s'abstient d'en parler pour le moment, c'est que cet article soulève d'autres problèmes; mais il ne faudrait pas en conclure qu'il accepte sa suppression.

30. M. BRIGGS dit qu'il partage dans une large mesure l'opinion de M. Tounkine. Les articles qu'il a mentionnés dans son intervention antérieure concernent essentiellement la conclusion des traités entre Etats mais leurs dispositions peuvent également s'appliquer aux traités auxquels les organisations internationales sont parties. Il faut donc veiller à ne pas exclure la possibilité de l'application du projet aux traités conclus par des organisations internationales.

31. Quant à la suggestion de M. Tounkine tendant à insérer une disposition distincte concernant la portée du projet d'articles, M. Briggs rappelle que le paragraphe 1 actuel de l'article 2 renferme déjà une disposition en la matière. La présence de cette disposition n'élimine pas, toutefois, la nécessité de préciser l'emploi du terme « traité » aux fins du projet d'articles.

32. M. ELIAS pense que des raisons très valables militent en faveur de la suggestion de M. Tounkine tendant à rédiger un nouvel article premier qui renfermerait l'essentiel des dispositions de l'article 2 actuel sous une forme légèrement différente.

33. L'orateur approuve aussi pleinement l'insertion d'une clause rédigée plus ou moins de la manière suggérée par M. Ago. Cette clause stipulerait qu'aucune disposition du projet d'articles ne peut être interprétée comme empêchant l'application du projet aux traités conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international. L'article 2, sous sa forme actuelle, deviendrait alors inutile et pourrait être supprimé.

34. En ce qui concerne l'article relatif aux définitions, M. Elias n'est pas partisan de remplacer la formule introductive du texte anglais par une formule analogue à celle qui figure dans la version française; le texte qui a été proposé à cet effet⁵ laisse beaucoup à désirer. Quant à la définition du mot « traité » qui figure à l'alinéa *a* du paragraphe 1, il convient de la maintenir, mais sans l'énumération des différents instruments. D'autre part, pour les raisons qu'il a exposées au moment où la Commission a abordé l'examen des articles 1, 2 et 3 à sa quatorzième session⁶, il pense qu'il serait peu judicieux d'introduire dans cette définition une référence à l'intention des parties.

35. Le paragraphe 2 de l'article premier, qui concerne la classification des accords internationaux en droit interne, est étroitement lié à la question de la capacité de conclure des traités, dont parle l'article 3. Comme exemple des difficultés qui peuvent se présenter, on peut citer le différend qui oppose actuellement le Gouvernement fédéral canadien et le Gouvernement provincial

de Québec; ce dernier a affirmé, en effet, que les « traités » sont des instruments conclus par le Gouvernement fédéral canadien avec des Etats étrangers, tandis que les « accords internationaux » peuvent être conclus avec un Etat étranger par une province, en tant qu'Etat constitutif de l'Union fédérale, et que les accords relatifs à l'échange d'étudiants et de personnel enseignant entre la Province de Québec et la France rentraient dans cette dernière catégorie. Le Gouvernement fédéral a soutenu que, bien que la Constitution canadienne ne renferme pas de dispositions précises à ce sujet, aucune province du Canada n'était habilitée à conclure de tels accords.

36. M. Elias ne partage pas entièrement l'avis du Rapporteur spécial qui doute de l'utilité de l'article 3, mais il estime que, si celui-ci est maintenu, il doit l'être sous une forme tout à fait différente.

37. M. ROSENNE dit qu'il demeure fermement convaincu, comme il l'a souligné à la précédente séance, que ce serait faire un pas en arrière que de supprimer, dans la définition du terme « traité », la référence à d'autres sujets du droit international. L'opinion générale qui s'est manifestée depuis au sein de la Commission est que le maintien de ces mots créerait beaucoup de difficultés et le Rapporteur spécial a lui-même proposé leur suppression.

38. Dans ces conditions, M. Rosenne penche en faveur de la proposition de M. Tounkine. En fait, comme le nouvel article premier n'aura plus pour but de définir le terme « traité », ni aux fins du projet d'articles ni à d'autres fins, il suffirait d'insérer en tête du projet une disposition précisant, avec les précautions nécessaires, à quoi le projet s'applique. Pour lui, la solution suggérée par M. Tounkine paraît acceptable parce qu'elle élimine de nombreuses difficultés, dont il semble que certaines sont précisément dues au fait que l'article sur les définitions vient avant l'article 2.

39. L'article introductif envisagé devrait contenir un élément positif, c'est-à-dire une disposition indiquant le champ d'application du projet d'articles, au sujet duquel la Commission paraît, dans l'ensemble, s'être mise d'accord. La disposition devrait également contenir deux éléments négatifs, empruntés essentiellement au nouveau texte de l'article 2 proposé par le Rapporteur spécial : premièrement, la réserve concernant les accords qui ne sont pas en forme écrite et, deuxièmement, la réserve concernant les accords appartenant à d'autres catégories. Ces derniers comprennent, non seulement les accords entre des sujets du droit international autres que les Etats — accords qui ne posent pas de problèmes particulièrement difficiles lorsque les parties sont deux organisations internationales — mais aussi les accords entre des Etats et d'autres sujets du droit international. Ce second type d'accord crée de très réelles difficultés et il faut veiller à ne pas bouleverser les pratiques existantes. On voit difficilement comment on pourrait exclure ces accords du projet d'articles relatif aux traités conclus par des Etats. En rédigeant la partie négative du texte de l'article, il est essentiel d'éviter l'emploi de l'expression « *mutatis mutandis* » qui, comme l'a montré l'expérience acquise par la Commission à propos d'une autre matière, risque de devenir une source de confusion.

⁵ Voir le par. 16 ci-dessus.

⁶ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, p. 59, par. 26.

40. Enfin, M. Rosenne estime que le paragraphe 2 de l'article premier devrait constituer un article distinct; les dispositions dudit paragraphe ne sont pas à leur place dans l'article sur les définitions, car elles traitent d'une question totalement différente.

41. M. YASSEEN se bornera à traiter de la question du champ d'application du projet. Il convient, à son avis, d'élaborer un article distinct pour le déterminer. Dans cet article, il faut énoncer clairement que le texte du projet est applicable aux seuls traités conclus entre Etats et souligner que ce fait ne porte pas atteinte à la valeur juridique reconnue par le droit international aux autres traités ou accords. Il faut également que la Commission se prononce dans cet article sur l'applicabilité du projet aux traités qu'on peut appeler « mixtes », c'est-à-dire aux traités conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international. M. Yasseen ne s'est pas encore décidé à cet égard et pense que la Commission devrait étudier ce projet un peu plus avant.

42. Enfin, M. Yasseen fait observer qu'au début de l'article premier le texte français porte le mot « projet », alors que les textes anglais et espagnol parlent d' « articles ». Il propose d'employer aussi le mot « articles » dans le texte français.

43. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de passer à l'examen de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article premier.

44. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense qu'il serait préférable d'ajourner l'examen des diverses définitions jusqu'à ce que le besoin s'en fasse sentir lors de la discussion sur le fond des articles du projet. Toutefois, le paragraphe 2 de l'article premier traite d'une question toute différente et il pense qu'il peut être examiné séparément.

45. Quant à l'alinéa *b* du paragraphe 1, tous les gouvernements qui ont présenté des observations sur cet article se sont vivement opposés à la définition des traités en forme simplifiée qui est donnée dans le projet. Il est impossible de se former une opinion valable sur cette question tant que l'on n'a pas décidé si une telle définition est utile. Il se peut qu'elle ne soit pas nécessaire, mais il est difficile de le savoir tant que l'on n'a pas cherché à formuler les articles qui posent le problème. Il en est de même pour l'expression « traité multilatéral général »; il est possible que l'on puisse supprimer également la définition de ce terme.

46. Le PRÉSIDENT pense également qu'il y aurait avantage à examiner les alinéas *b* et *c* du paragraphe 1 lorsque la Commission en viendra à traiter du fond des articles correspondants.

47. M. LACHS partage l'avis du Rapporteur spécial. Il peut apparaître que si l'énumération qui figure à l'alinéa *a* est supprimée, celle qui suit à l'alinéa *b* soit superflue, car les traités de forme classique et les accords en forme simplifiée appartiendraient alors à un seul et même groupe de traités. La Commission devrait éviter avec soin de laisser entendre que les accords en forme simplifiée ne sont pas des traités.

48. M. AGO voudrait savoir s'il s'agit de remettre à plus tard l'examen des alinéas *a* à *g*, mais avec l'intention d'insérer néanmoins une liste de définitions

dans l'article premier, ou bien de ne mettre aucune définition dans l'article premier. C'est vers la deuxième solution que penche apparemment M. Yasseen lorsqu'il propose d'indiquer dans l'article premier ce qu'est un traité au sens des présents articles.

49. La situation sera fort différente selon que la Commission aura choisi l'une ou l'autre solution. Personnellement, M. Ago doute de l'utilité de définir en cet endroit des termes qui n'apparaissent que beaucoup plus loin dans le projet et surtout de réunir, sous le titre « définitions », certaines explications qui sont effectivement des définitions et d'autres qui n'en sont pas. Par exemple, à l'alinéa *d* on ne définit pas la « signature », la « ratification », etc., on indique plutôt quel est l'effet juridique de ces actes. Or cela sera indiqué beaucoup mieux plus loin dans le projet. Incidemment, il n'est pas exact d'inclure la signature sans autre précision dans la liste des actes par lesquels on exprime le consentement de l'Etat à être lié par un traité. M. Ago préférerait donc ne pas inclure de liste de définitions dans l'article premier mais plutôt essayer de donner, si cela est nécessaire, une définition à l'endroit du projet où chaque question est traitée.

50. M. ELIAS estime que la suggestion du Rapporteur spécial est la plus satisfaisante pour régler la question. Il serait même peut-être possible de supprimer entièrement tout article sur les définitions et d'ajouter une définition dans l'article auquel elle se rapporte. Les articles pourraient être remaniés de manière que toute définition devienne superflue.

51. M. AMADO s'étonne de constater, à mesure que la discussion avance, qu'on semble perdre de vue une idée très importante, savoir que ce sont les Etats qui sont censés s'exprimer, et prendre des engagements, dans le texte qui est en préparation. Or il serait bizarre que des Etats prennent l'engagement de considérer, par accord entre eux, que tel ou tel terme a telle ou telle signification. Les mots ne sont que les moyens dont l'Etat se sert pour définir ses intérêts, préciser ses points de vue. La Commission doit donc se garder de proposer aux Etats des textes qui, peut-être les gêneront quand ils seront assemblés en conférence pour conclure la convention que la Commission aura préparée pour eux.

52. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, ne pense pas que l'on puisse se passer entièrement de l'article premier car, comme la Commission l'a jugé en 1962, cette solution compliquerait la rédaction par la suite. Par exemple, il est utile de définir des termes tels que « dépositaire » et « ratification » dès le début. Il faut indiquer clairement qu'en se servant du terme « ratification », la Commission entend par-là l'acte international de la ratification.

53. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il partage l'avis du Rapporteur spécial : il ne faut pas renoncer à toute idée d'inclure des définitions dans le projet mais, après avoir discuté les articles de fond, il faut voir si les définitions proposées sont nécessaires et exactes, compte tenu du texte qui aura été adopté pour ces articles. En faveur de l'inclusion d'une liste de définitions, on peut ajouter que si une institution est mentionnée dans plusieurs articles,

il est plus commode d'en donner une notion générale dans un article situé au début du projet. L'ajournement du débat sur les définitions ne signifierait pas que la Commission se prononce pour ou contre l'inclusion des définitions en général ou de certaines d'entre elles en particulier.

54. M. ROSENNE estime qu'il faudrait demander au Comité de rédaction de rédiger le projet dans toute la mesure possible de manière à écarter la nécessité d'un article distinct sur les définitions, d'autant plus que certaines d'entre elles sont dans l'ensemble évidentes ou constituent des répétitions. A son avis, il n'est pas nécessaire de définir le « dépositaire » à l'article premier car on trouve plus loin dans le projet toute une section sur les dépositaires. Il faut partir de l'idée que les articles seront lus comme formant un tout.

55. Toutefois, il pense, comme le Rapporteur spécial, que l'examen de la question peut être différé. A la section C de son rapport, le Rapporteur spécial mentionne la nécessité de définir le mot « partie »; cela pourrait influencer dans une certaine mesure sur la discussion.

56. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est d'avis qu'on aurait tort de présumer qu'une longue série d'articles puisse être lue comme formant un tout; il est essentiel d'aider le lecteur à les interpréter correctement. Le mot « partie » en est un exemple: il sera probablement nécessaire de définir ce terme.

57. M. AGO désire modifier la proposition qu'il a faite précédemment. En effet, ayant réfléchi, il est arrivé à la conclusion que l'article sur les définitions devrait comprendre une définition du « traité » dans laquelle il serait spécifié notamment que le traité est un accord « en forme écrite »; autrement, on ne comprendrait pas pourquoi l'article suivant fait mention des accords qui ne sont pas en forme écrite.

58. M. Ago propose donc que la Commission adopte comme alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article premier, le texte proposé par le Rapporteur spécial, en s'arrêtant aux mots « dénomination particulière ».

59. Pour l'article 2, il propose provisoirement la formule suivante :

« 1. Les présents articles se réfèrent uniquement aux traités conclus entre Etats.

2. Le fait que les présents articles ne se réfèrent pas aux traités auxquels sont parties des sujets du droit international autres que les Etats, ne signifie pas que les règles contenues dans les présents articles ne s'appliquent pas également, dans la mesure du possible, à ces traités.

3. Le fait que les présents articles ne s'appliquent pas aux accords internationaux qui ne sont pas en forme écrite ne porte en rien atteinte à la valeur juridique que le droit international reconnaît à ces accords. »

60. M. TOUNKINE voudrait préciser que, lorsqu'il a présenté sa proposition, son idée était de placer au début la disposition limitant la portée du projet d'articles. Il n'entrait nullement dans son intention de supprimer la définition du traité dans l'article sur les défini-

tions. La définition contenue à l'alinéa *b* du paragraphe 1 devrait être maintenue sous une forme modifiée.

61. M. TSURUOKA, parlant de la possibilité d'appliquer les projets d'articles de la Commission aux traités auxquels sont parties des sujets du droit international autres que les Etats, dit qu'il n'y a aucune raison de penser que les organisations internationales, par exemple, deviendront parties à la convention que la Commission prépare. Par conséquent, si les règles énoncées dans cette convention s'appliquent en ce qui concerne de telles parties, ce sera en vertu du droit coutumier ou d'une pratique qui aura été précisée par la convention. Il faut songer à réserver ce point en rédigeant les articles. Par exemple, comme M. Tounkine l'a proposé, l'article premier pourrait spécifier que rien dans le projet ne doit être interprété comme excluant la possibilité d'appliquer les règles énoncées dans les articles à des traités auxquels sont parties des sujets du droit international autres que les Etats.

62. M. PAREDES pense que M. Briggs a eu raison de soutenir que les définitions données dans l'article sont des descriptions plutôt que de véritables définitions. Le but d'une définition est d'établir les caractéristiques fondamentales de l'objet défini; or les définitions du projet sont purement formelles. Il est indispensable que la matière traitée dans le projet soit nettement délimitée; de la part d'un organe aussi important que la Commission, se serait sûrement une faute que d'employer un terme d'une manière incorrecte. La Commission doit s'en tenir au principe qu'il est essentiel de définir certains termes comme cela se fait dans presque tous les codes et de donner le sens théorique des mots qui auront une application pratique. Ces définitions devraient retenir les caractéristiques intrinsèques plutôt qu'extrinsèques des termes ou des actes dont il est question dans les articles.

63. A son avis, il est indispensable de tenir compte des caractéristiques internes d'un traité; M. Paredes définirait un traité comme étant un acte dans lequel, de leur propre et libre volonté, deux ou plusieurs sujets du droit international, agissant dans le cadre de leur compétence, règlent leurs relations mutuelles. Le caractère essentiel d'un traité est qu'il constitue un acte de volonté. L'une des solutions que la Commission pourrait adopter consisterait à remplacer le titre « définitions » par quelque autre expression et à remanier entièrement l'article sous une forme différente.

64. En tout cas, le texte espagnol du paragraphe 2 de l'article premier risque de provoquer un malentendu, car il implique qu'il est interdit aux Etats de se servir de la terminologie employée dans les articles alors qu'en fait, c'est du moins ce que M. Paredes a compris, il signifie que leur emploi est facultatif. Il faudrait au moins ajouter qu'un Etat peut se servir de cette terminologie s'il le désire.

65. La Commission prépare un Code sur le droit des traités qui sera soumis à l'acceptation des Etats sous la forme d'une convention et il devrait donc présenter un corps de doctrine sur la matière. Il est essentiel de tenir compte de l'opinion des pays qui auront, en fin de compte, à appliquer les dispositions de ces articles

mais il n'est pas nécessaire que la Commission attache trop d'importance aux observations d'un gouvernement pris individuellement, sauf dans la mesure où la Commission jugerait utile de les retenir.

66. Le PRÉSIDENT, résumant le débat, dit que deux questions d'importance primordiale ont été posées : d'une part, la question de l'ordre des différentes dispositions, et d'autre part, celle de l'applicabilité des articles aux traités auxquels sont parties d'autres sujets du droit international que les Etats. En outre, un certain nombre de questions secondaires doivent être tranchées, savoir : la suppression de l'énumération mise entre parenthèses à l'alinéa 1 a de l'article premier, la distinction entre traité et accord, l'inclusion du membre de phrase : « régi par le droit international », le remplacement du mot « tout » par le mot « un » avant les mots « accord international », l'opportunité d'ajouter une mention de l'« intention de s'engager » et, enfin, la suppression du mot « international » après le mot « accord ».

67. Le Président invite le Rapporteur spécial à exprimer son avis sur ces questions.

68. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il a précisé son point de vue dans son rapport. Il lui semble que les membres de la Commission sont maintenant parvenus à une conclusion nette et que la Commission doit accepter les conséquences logiques de sa décision et se borner dans son projet aux traités conclus entre Etats. Si la Commission décidait que le projet d'articles doit être applicable aux traités conclus par des organisations internationales, alors qu'elle n'a pas examiné elle-même la question de ces traités, elle s'exposerait à être taxée de légèreté. En 1962, le Rapporteur spécial s'était déclaré prêt à présenter une section spéciale consacrée aux traités conclus par des organisations internationales. Or, pour des raisons qu'à l'heure actuelle il juge entièrement valables, la Commission s'est opposée à cette proposition et les articles en question n'ont donc jamais été présentés. Il se peut que beaucoup d'articles qui figurent actuellement dans le projet s'appliquent aux organisations internationales, mais on aurait tort de l'affirmer; pour adapter le projet aux organisations internationales, il faudrait certainement lui apporter quelques modifications.

69. Comme d'autres membres de la Commission, le Rapporteur spécial estime qu'il importe de faire une réserve concernant la force juridique des traités conclus par d'autres sujets du droit international ou par des Etats avec d'autres sujets du droit international, et aussi des traités en forme non écrite. Il préfère que cette réserve soit formulée négativement, dans le sens indiqué par M. Ago, et qu'elle précise que l'application du projet d'articles à de tels traités et accords et à des accords en forme non écrite n'est pas exclue.

70. Le Rapporteur spécial est disposé à admettre qu'il convient d'éviter la formule « *mutatis mutandis* »; peut-être serait-il préférable de dire « dans la mesure où cela serait approprié ».

71. Les directives de la Commission au Comité de rédaction au sujet de l'ordre des articles ne devraient pas être trop rigides. Bien que des traités existants portant codification, tels que les Conventions sur les rela-

tions diplomatiques et sur les relations consulaires, commencent par un article sur les définitions, le Rapporteur spécial préfère la proposition de M. Tounkine tendant à ce que le projet commence par l'article traitant du champ d'application plutôt que par l'article consacré aux définitions. Mais cet article sur le champ d'application doit être extrêmement court et se borner à dire : « Les présents articles s'appliquent aux traités conclus entre Etats. »

72. Ensuite, à l'article 2, on trouverait la définition abrégée qu'il est maintenant proposé d'adopter, mais qui ne devrait peut-être pas être aussi abrégée que le suggère M. Ago. Elle pourrait être formulée comme suit : « Le terme « traité » s'entend de tout accord international en forme écrite et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière. »

73. L'article 3 contiendrait le fond de l'article 2 actuel, mais formulé de manière différente, par exemple comme suit : « Le fait que les traités conclus entre des sujets du droit international autres que les Etats ou entre des Etats et ces autres sujets du droit international sont soustraits à l'application des présents articles ne porte en rien atteinte à la valeur juridique de ces traités, ni à l'application à ces traités, dans la mesure où elles seraient appropriées, des règles de droit international énoncées dans les présents articles. » Il serait peut-être toujours souhaitable d'inclure une réserve analogue à la règle énoncée actuellement au paragraphe 2 de l'article premier, mais son libellé serait quelque peu différent de la formule actuelle.

74. En ce qui concerne le titre de l'article premier, le mot « définitions » sert simplement à indiquer qu'on se trouve en présence d'une déclaration au sujet du sens à attribuer aux termes employés dans le projet d'articles. On a tendance à considérer les définitions comme quelque chose d'absolu; dans le cas du mot « traité », le Rapporteur spécial ne peut accepter ce point de vue; il s'agit de définir les termes employés dans le projet d'articles. Il est manifeste que dans certains instruments particulièrement importants le terme « traité » est utilisé dans divers sens; il n'existe pas de vérité absolue quant au sens du mot « traité », qui dépend du contexte et de l'instrument dans lequel il est employé. C'est ainsi que l'article 102 de la Charte n'est nullement clair au sujet des accords sous forme verbale et l'on peut en dire autant de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice.

75. Le Rapporteur spécial a traité de l'expression « régi par le droit international » dans son rapport et ne pense pas qu'il soit nécessaire de la modifier à la lumière des observations des gouvernements.

76. M. YASSEEN se déclare en parfait accord avec le Rapporteur spécial quant au fond. Pour ce qui est de la forme, la Commission pourrait peut-être éviter une répétition inutile en faisant de ce qu'on peut appeler la définition du traité la base même de l'article qui a pour objet de délimiter le champ d'application du projet. Ainsi, l'article premier comprendrait un premier paragraphe spécifiant que « les présents articles s'appliquent à tout accord international en forme écrite, qu'il

soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière, conclu entre deux ou plusieurs Etats et régi par le droit international »; viendrait ensuite un deuxième paragraphe dans lequel seraient formulées les réserves indiquées par le Rapporteur spécial, qui seraient destinées à sauvegarder la valeur des accords en forme non écrite et des accords conclus avec d'autres sujets du droit international.

77. M. CASTRÉN approuve, lui aussi, quant au fond, les suggestions du Rapporteur spécial. Pour simplifier le texte, il suggère qu'au lieu de rédiger un article concernant le champ d'application de la convention, la Commission décide d'intituler son texte « Projet d'articles sur le droit des traités entre les Etats ». De cette façon, on pourrait énoncer les définitions dès l'article premier.

78. Le PRÉSIDENT, constatant qu'il n'y a pas d'opposition aux conclusions du Rapporteur spécial, propose que la Commission renvoie le paragraphe 1 *a* de l'article premier et les questions connexes au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹.

La séance est levée à 13 h 5.

¹ Pour la reprise du débat, voir 810^e séance, par. 10 à 27.

778^e SÉANCE

Judi 6 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castren, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. de Luna, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE PREMIER (Définitions) (suite)

1. Le PRÉSIDENT dit qu'après avoir consulté le Rapporteur spécial, il suggère que la Commission ajourne l'examen des alinéas *b* et *c* du paragraphe 1.

*Il en est ainsi décidé*¹.

2. M. PESSOU tient à formuler quelques remarques d'ordre général sur le débat qui s'est engagé. Si certaines discussions peuvent ajouter à la valeur du texte élaboré par la Commission, d'autres en revanche sont moins

justifiées. En reprenant le texte qu'elle a laborieusement établi au prix d'innombrables concessions et compromis, la Commission risque de défaire son propre ouvrage.

3. Parmi les communications reçues des gouvernements, l'une des plus intéressantes est celle des Pays-Bas (A/CN.4/175/Add.1). Néanmoins, certaines des observations qui y sont contenues paraissent peu fondées. Par exemple, le Gouvernement néerlandais préférerait qu'il ne soit pas précisé que les dispositions s'appliquent aux traités conclus par des organisations internationales. Or, si les organisations internationales ont été mentionnées, ce n'est qu'incidemment.

4. On comprend mal aussi le désir qu'exprime ce gouvernement au sujet du paragraphe 2 de l'article 3, en alléguant la forme particulière de l'Etat néerlandais, puisque ce paragraphe, après avoir mentionné la capacité des Etats membres d'une fédération de conclure des traités, renvoie au droit constitutionnel de ces Etats.

5. Enfin, M. Pessou s'inquiète de constater qu'on semble vouloir remettre en question la position que la Commission avait adoptée à sa quatorzième session en ce qui concerne le sens de l'expression « autres sujets du droit international ». Dans son commentaire sur l'article 3, la Commission déclare que le principe général énoncé au paragraphe 1 de cet article est le suivant : « La capacité de conclure des traités appartient aux Etats et aux autres sujets du droit international². » Plus loin, elle ajoute que par, l'expression « autres sujets du droit international », on vise les organisations internationales, le Saint-Siège et des cas spéciaux tels que celui des insurgés. Pour sa part, M. Pessou se refuse catégoriquement à nier la réalité d'une institution telle que le Saint-Siège, qui est reconnue en droit international, et dont le rayonnement est mondial.

6. Le PRÉSIDENT dit que les questions mentionnées par M. Pessou sont déjà renvoyées au Comité de rédaction. Celui-ci tiendra compte des observations de M. Pessou lorsqu'il examinera le paragraphe 1 *a* de l'article premier en même temps que l'article 2.

7. Il propose que la Commission passe à l'examen du paragraphe 1 *d* de l'article premier.

8. Sir Humphrey WALDOCK estime que la Commission devrait différer l'examen des définitions figurant à l'alinéa *d* du paragraphe 9, comme celles figurant dans les alinéas suivants, jusqu'au moment où elle aura étudié les articles qui traitent du fond. Il suggère donc que la Commission entame l'examen du paragraphe 2.

9. M. DE LUNA appuie la suggestion du Rapporteur spécial tendant à renvoyer à plus tard l'examen des alinéas *d* à *g*. Compte tenu des observations des gouvernements, il serait préférable en effet que la Commission ne s'occupe de ces alinéas qu'après avoir achevé l'examen de l'ensemble du projet, car c'est alors qu'elle saura la portée exacte des définitions qui sont nécessaires. Cette méthode est d'autant plus recommandable que les définitions ont soulevé de nombreuses difficultés.

¹ Pour la reprise du débat, voir 820^e séance, par. 15 et 16.

² *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 180.

10. C'est ainsi, par exemple, que la « signature » — terme défini à l'alinéa *d* — est toujours nécessaire pour l'authentification, mais elle peut avoir aussi dans certains cas, un autre but, celui de conférer à un traité un caractère obligatoire. Il en est ainsi lorsqu'on a recours au système des accords en forme simplifiée, système que les gouvernements utilisent pour éviter les retards qu'entraîne la procédure d'approbation parlementaire. La signature peut avoir aussi un autre genre d'effet, ainsi qu'en témoigne le cas de deux traités conclus par l'Espagne, dont les clauses sont entrées en vigueur immédiatement, mais qui sont soumis à une réserve stipulant que si ultérieurement la ratification n'intervient pas, ils cesseront d'être applicables. Un autre cas est celui d'un traité conclu entre l'Espagne et l'Uruguay qui prévoyait qu'il devait être à la fois signé et ratifié mais qui, en fin de compte, n'a pas été ratifié. Or, l'une des parties avait, en toute bonne foi, déjà appliqué certaines dispositions du traité de sorte qu'il avait été donné partiellement effet à cet instrument.

11. Le PRÉSIDENT propose que la Commission ajourne l'examen des alinéas *d* à *g* du paragraphe 1 et passe à l'examen du paragraphe 2 de l'article premier.

Il en est ainsi décidé.

12. Il appelle l'attention sur le nouveau texte du paragraphe 2 que le Rapporteur spécial propose dans son rapport (A/CN.4/177) et qui est ainsi conçu :

Aucune disposition des présents articles n'influe en quoi que ce soit :

a) Sur la manière dont le droit interne qualifie ou classe les accords internationaux ou leur mode de conclusion;

b) Sur les prescriptions du droit interne relatives à la négociation, à la conclusion ou à l'entrée en vigueur de ces accords.

13. M. BRIGGS dit qu'il ne comprend pas très bien le sens de la formule introductive du nouveau texte que le Rapporteur spécial propose pour le paragraphe 2 de l'article premier. L'effet d'une telle formule ne manque pas de l'inquiéter. Dans son rapport sur les travaux de la quatorzième session, la Commission avait émis, au paragraphe 15 de son commentaire relatif à l'article premier, l'avis suivant : « Il est essentiel que la définition du « traité » dans les présents articles soit telle qu'elle n'altère ni ne modifie en rien les règles et usages qui régissent la classification des accords internationaux en droit interne³. » Cette affirmation a une portée beaucoup plus limitée que celle contenue dans l'article actuel.

14. Le Gouvernement des Etats-Unis a déclaré, dans ses observations, que la clause restrictive du paragraphe 2 paraît satisfaisant eu égard à l'objectif qu'elle vise, mais que la classification figurant au paragraphe 1 risque d'induire en erreur en ce que certains pourraient y voir un élément du droit international qui a pour effet de modifier le droit interne (A/CN.4/175, section I. 7). C'est la raison pour laquelle le Gouvernement des Etats-Unis a proposé un nouveau libellé que le Rapporteur spécial a repris et a incorporé dans le texte qu'il pro-

pose. Mais ce dernier texte va trop loin. Le projet ne peut pas ne pas influencer sur les principes directeurs du droit interne, voire la classification établie par ce dernier; ce qu'il ne peut pas faire, c'est modifier le droit interne *ipso jure*. Si le traité élaboré par la Commission est adopté par un Etat comme les Etats-Unis, où les traités s'intègrent dans le droit du pays, il fera partie du droit interne non pas par l'effet des dispositions du projet, mais par l'effet des dispositions de la Constitution des Etats-Unis.

15. La règle générale est que l'instrument postérieur en date doit prévaloir et c'est probablement pourquoi la clause de réserve a été introduite, mais il se demande si elle est à sa place dans la future convention. C'est aux pays intéressés qu'il appartient de formuler la réserve appropriée au moment d'adhérer à la Convention.

16. M. Briggs ne comprend pas le rapport exact entre le paragraphe 2 de l'article premier et l'article 31. Il semble ressortir de ce dernier article que, même si une disposition constitutionnelle prévoyant que tel ou tel traité doit être soumis à l'approbation du corps législatif n'est pas respectée, le traité en question n'en aurait pas moins, dans certains cas, force obligatoire. Pour ces raisons, il propose que le paragraphe 2 soit ainsi libellé : « Aucune disposition du présent article n'influe en quoi que ce soit sur la manière dont le droit interne d'un Etat qualifie ou classe les accords internationaux aux fins des procédures prévues par sa constitution interne. »

17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'à l'origine le texte du paragraphe 2 de l'article premier visait principalement les alinéas *a*, *b* et *c* du paragraphe 1; néanmoins, la Commission a toujours considéré que le contexte de ce paragraphe dépassait quelque peu ce cadre, car il existe un certain nombre de procédures constitutionnelles pour lesquelles le droit interne peut différer du droit international dans sa manière de concevoir des institutions, également connues en droit international, comme l'approbation et la ratification.

18. A la lecture des observations des gouvernements, le Rapporteur spécial a eu l'impression que la Commission avait sous-estimé la portée du problème de la réserve en faveur des procédures du droit constitutionnel interne. M. Briggs a montré clairement qu'il y a lieu d'examiner un problème plus vaste, même si la Commission maintient la formule de portée plus restreinte du paragraphe 2 actuel au lieu de la développer de la manière proposée par le Rapporteur spécial dans son rapport.

19. Mais convient-il simplement de réserver la qualification et la classification des accords? Si, conformément à sa constitution, un Etat adopte le projet d'articles comme faisant partie de son droit interne, il y a un conflit possible avec d'autres articles du projet traitant de processus tels que la ratification, l'adhésion et l'acceptation. Il est inadmissible que tout ce qui figure dans le projet au sujet des processus internationaux ait automatiquement des incidences sur les processus constitutionnels internes. Cela serait entièrement inacceptable pour les Etats; on peut même considérer que ce serait imposer aux Etats une charge induue que de leur

³ *Ibid.*, p. 179.

demander de modifier leurs processus constitutionnels afin de les adapter au texte de la nouvelle convention sur le droit des traités. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a estimé qu'il pourrait être nécessaire, en tout état de cause, de couvrir plus que la qualification et la classification. Il a donc formulé une réserve de portée plus grande, qu'il soumet à la Commission.

20. L'article 31 contient un compromis : il stipule que les dispositions de droit interne n'affectent pas la validité internationale d'un traité, à moins que la violation du droit interne n'ait été évidente. Il y a de nombreux autres cas visés par le projet d'articles, qui pourraient être portés devant un tribunal national, par exemple lorsqu'un gouvernement invoque la violation d'un traité comme raison de mettre fin à ce traité, ce qui s'est produit plus d'une fois. Les tribunaux nationaux ont tendance à accepter la décision du gouvernement selon laquelle il y a eu violation du traité et à considérer que c'était là une cause suffisante pour y mettre fin. La Commission a estimé qu'il s'agissait là de causes d'invalidité ou de terminaison qui soulevaient des problèmes délicats, et c'est pourquoi elle a prévu une procédure spéciale lorsqu'il s'agit d'invoquer des problèmes délicats, et c'est pourquoi elle a prévu une procédure spéciale lorsqu'il s'agit d'invoquer des raisons de défaut de validité et de terminaison et elle a essayé de formuler de façon très prudente les raisons effectives, telles que le principe *rebus sic stantibus*.

21. Certes, il est hautement souhaitable que, si les Etats s'entendent sur la formulation des articles concernant le défaut de validité et la terminaison, les tribunaux nationaux observent eux aussi ces règles générales de droit international. C'est là une bonne raison de ne pas essayer de soustraire au droit interne ces dispositions générales du droit des traités. En ce qui concerne l'article 31, il peut se produire des cas où, en vertu du projet d'articles un traité serait considéré comme étant internationalement valide entre deux Etats, mais où un tribunal national de l'un des Etats serait d'un autre avis en raison du point de vue exprimé par le gouvernement.

22. Les membres de la Commission devraient dire s'ils considèrent le texte actuel du paragraphe 2 de l'article premier comme suffisant, ou s'il faut l'élargir de manière à viser certaines procédures relatives à la conclusion des traités, telles que la ratification et l'approbation.

23. M. DE LUNA déclare qu'à l'origine le paragraphe 2 limitait la réserve à la qualification et à la classification des accords internationaux. La Commission ayant maintenant adopté une version révisée de l'alinéa a du paragraphe 1, qui supprime les détails de classification, le paragraphe 2 ne paraît plus nécessaire et pourrait donc être supprimé.

24. Il est vrai que, dans son rapport, le Rapporteur spécial a proposé un nouveau texte contenant non seulement la réserve relative à la qualification et à la classification, mais aussi une seconde réserve relative aux exigences du droit interne concernant la négociation, la conclusion ou l'entrée en vigueur des accords. Mais le Rapporteur spécial a montré dans sa déclaration qu'il n'était pas souhaitable d'inclure cette seconde réserve. Il a fait mention des dispositions concernant les conséquences de la violation d'un accord.

25. Il y a une autre disposition pertinente, qui est celle des conditions requises pour l'expression de la volonté extérieure de l'Etat, question qui est traitée à l'article 31. La discussion consacrée à l'article 31 (ancien article 5) a donné lieu à un échange de vues approfondi à la quatrième session et le texte actuel représente un compromis entre les opinions exprimées alors⁴. Personnellement, M. de Luna estime que le texte ne va pas assez loin dans le sens de la primauté du droit international; toutefois, d'autres membres de la Commission ont exprimé la crainte que cela ne soit pas compatible avec les dispositions constitutionnelles de certains pays. Si l'on essayait maintenant de revenir sur ce compromis, on introduirait un élément d'insécurité dans les négociations internationales. Une partie à un traité ne peut être tenue de connaître les dédales du droit constitutionnel d'une autre partie.

26. Pour ces raisons, il apparaît que la réserve inscrite à l'alinéa a du paragraphe 2, tel qu'il est proposé par le Rapporteur spécial, n'est plus nécessaire, à cause des modifications qui ont été apportées à l'alinéa a du paragraphe 1. Quant à l'alinéa b du paragraphe 2, il devrait prévoir des réserves à un grand nombre d'articles, notamment à l'article 31, ce qui affaiblirait cette disposition et serait donc extrêmement dangereux. C'est pourquoi M. de Luna propose la suggestion du paragraphe 2.

27. M. TOUNKINE partage les doutes de M. Briggs, notamment en ce qui concerne le nouveau texte du Rapporteur spécial. C'est certainement aller trop loin que de dire que les articles du projet n'influent en rien « sur les prescriptions du droit interne relatives à la négociation, à la conclusion ou à l'entrée en vigueur de ces accords ». Pour prendre un exemple, les dispositions du droit interne des différents pays varient au sujet de la question des pleins pouvoirs. Certains pays exigent des pleins pouvoirs même pour le ministre des affaires étrangères, alors que d'autres ne le font pas. Pour entamer des négociations, il arrive que tel pays exige des pleins pouvoirs tandis que la législation de tel autre pays ne renferme aucune prescription de ce genre. Les dispositions relatives à l'entrée en vigueur peuvent, elles aussi, varier d'un pays à l'autre.

28. Dans ces conditions, la question qui se pose est la suivante : quel sera l'effet de la convention si l'on y insère une clause restrictive de cette nature? De l'avis de M. Tounkine, tout traité international a pour objet de lier les Etats intéressés; si le droit interne d'un Etat particulier contient des dispositions qui font obstacle à l'exception des obligations assumées en vertu du traité, le droit interne devrait être modifié en conséquence.

29. Pour toutes ces raisons, M. Tounkine se rallie à la proposition de M. de Luna tendant à éliminer le paragraphe 2 purement et simplement. Si tel ou tel Etat partie à la convention se heurte à des difficultés, il doit les résoudre de la manière qu'il juge appropriée. Si la Commission estime qu'une clause restrictive est nécessaire, M. Tounkine ne s'y opposera pas, mais il faudrait en limiter la portée à l'article premier et, en particulier, à la classification des accords internationaux.

⁴ *Annuaire de la Commission du droit international, 1963, vol. I, 674^e à 676^e séances.*

30. M. ROSENNE constate que la proposition du Rapporteur spécial soulève deux points — celui de savoir s'il faut retenir l'idée même d'une clause restrictive et celui de savoir si cette idée doit être exprimée sous la forme d'un article ou sous toute autre forme. Pour ce qui est de l'idée elle-même, le Rapporteur spécial a raison, avec cette différence qu'au moment où le paragraphe 2 a été rédigé en 1962, les mots « présents articles » se rapportaient aux articles 1 à 29 tandis qu'actuellement ils se rapportent aux articles 1 à 73. Bien que ce fait lui-même fasse naître un certain nombre de problèmes importants, M. Rosenne estime néanmoins que la clause restrictive devrait figurer quelque part dans le texte définitif de la Commission.

31. La question se pose toutefois de savoir s'il est réellement possible pour la Commission d'insérer dans le projet une règle stipulant de manière précise ce qui influe et ce qui n'influe pas sur le droit interne des pays. C'est là un point qui doit être examiné en relation avec l'ensemble du sujet. La Commission a maintes fois souligné qu'elle étudiait le droit des traités exclusivement sous l'angle du droit international et non du droit interne. Dans ces conditions, on pourrait à juste titre considérer que l'article sous sa forme actuelle est superflu, mais il serait peut-être excessif de supprimer totalement l'idée qu'il renferme.

32. Cette idée ne peut être considérée indépendamment du problème des définitions et s'il est vrai que certains projets antérieurement élaborés commencent par un article assez détaillé sur les définitions, la pratique de la Commission et des conférences de codification n'est pas constante à cet égard. Par exemple, il est intéressant de noter que le projet de 1956 sur le droit de la mer (qui comporte également 73 articles)⁵ ne contenait pas d'article général de cette nature : les définitions de termes tels que « baie » avaient été insérées dans le texte là où elles étaient utiles pour le fond et non pas nécessairement à l'endroit où ils apparaissaient pour la première fois. En revanche, l'introduction du chapitre II⁶ du rapport de la Commission pour 1956 contient un certain nombre d'observations s'appliquant à tout le projet sur le droit de la mer, observations qui définissent le contexte dans lequel l'ensemble des articles doit se lire. On pourrait peut-être adopter une méthode similaire dans le cas présent et inclure la nouvelle version du paragraphe 2 proposée par le Rapporteur spécial dans l'introduction au rapport final de la Commission, dans le cadre de l'exposé relatif au contexte dans lequel les articles doivent être interprétés. Quoi qu'il en soit, M. Rosenne ne croit pas indiqué d'insérer le paragraphe en question dans l'article premier. Si la majorité des membres de la Commission jugent nécessaire de le maintenir, il devrait constituer un article distinct.

33. M. REUTER dit que le paragraphe 2 de l'article premier est susceptible de deux interprétations très différentes. Lui-même, à première vue, a estimé que cette disposition était une déclaration superflète

n'ayant d'autre but que de développer ce qui est déjà dit par le membre de phrase initial de l'article, à savoir que la terminologie employée dans les articles ne préjuge pas du sens attribué aux mêmes termes dans le droit interne des États. Si telle est bien la portée de ce paragraphe, on peut le supprimer car il n'ajoute rien. Si on préfère le maintenir, il faudrait en modifier la rédaction de manière à préciser qu'il ne traite que de terminologie; il faudrait aussi le compléter en mentionnant, à côté du droit interne des États, les autres instruments internationaux, car il se peut que dans la Charte, par exemple, les mots « accord international » ou « traité » soient employés dans un autre sens.

34. Mais plusieurs orateurs, notamment M. Briggs et M. Tounkine, ont montré que le paragraphe 2 pose une autre question, celle des effets de la convention sur le droit interne. C'est là une question qui n'a rien à voir avec les définitions, une question dont la Commission peut discuter mais qui risque de l'entraîner très loin, car elle met en jeu le caractère profond de tout le projet. Les effets de la convention sur le droit interne varieront selon les conceptions nationales des rapports entre le droit international et les droits nationaux — encore que le droit international doive l'emporter finalement sur le droit national.

35. Mais la portée du projet varie suivant les articles. Ainsi, il est au moins un article, en l'état actuel du projet, qui pose l'existence du *jus cogens*. D'autres articles consacrent les principes généraux du droit, en quoi la Commission fait œuvre de codification, puisque certaines constitutions nationales établissent déjà que les principes généraux du droit font partie du droit national et l'emportent sur lui. En outre, le projet contient des dispositions de caractère tout à fait nouveau. Ces dispositions, les États pourront les accepter et prendre des mesures pour les exécuter; ils pourront aussi les refuser ou, éventuellement, formuler des réserves à leur sujet.

36. Il faut donc trancher la question de savoir si le paragraphe 2 traite uniquement de questions terminologiques. Quant à la question de fond, la Commission aurait intérêt à la laisser de côté pour le moment.

37. M. AGO se demande si on ne donne pas une importance exagérée à une disposition qui, à l'origine, avait une portée très limitée. Si l'on se reporte au commentaire adopté lors de la quatorzième session, on constate que la Commission avait cru utile d'insérer cette réserve à la suite des définitions⁷. Une telle réserve se justifiait notamment du fait que, dans l'alinéa a du paragraphe 1, la Commission avait fait figurer une énumération des différentes sortes d'instruments qu'elle considérait comme des traités.

38. Or, certains pays ont des règles constitutionnelles assez sévères en matière de ratification des traités et un moyen d'atténuer cette sévérité est de ne pas qualifier de « traités », aux fins du droit interne, certains actes internationaux qui sont des traités au sens du projet d'articles; un échange de notes, par exemple, peut n'être pas considéré comme un traité et, par consé-

⁵ *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 256 à 264.

⁶ *Ibid.*, p. 254 à 256.

⁷ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 179, par. 15.

quent, ne pas requérir l'intervention de certains organes pour leur approbation. C'est pourquoi la Commission avait jugé bon de préciser que les articles n'affectaient en rien les dénominations ou les classifications que les Etats ont adoptées pour leurs besoins intérieurs.

39. En fait, même si les définitions étaient laissées telles quelles, ce paragraphe ne serait pas vraiment nécessaire car chaque Etat peut adopter les critères qu'il juge bon, dans son droit interne, pour ses besoins internes. Mais, puisque la Commission s'est orientée vers une définition beaucoup plus restreinte et plus synthétique, ce paragraphe devient pratiquement inutile, et M. Ago est d'accord avec M. de Luna pour le supprimer. Si un Etat est particulièrement préoccupé de sa situation en droit constitutionnel, c'est à lui qu'il appartiendra de prendre ses précautions et de formuler des réserves.

40. Le présent débat a soulevé un problème autrement vaste, celui de l'influence de la convention sur le droit interne des Etats. D'accord avec plusieurs orateurs, et notamment avec M. Tounkine, M. Ago estime qu'il serait dangereux de vouloir établir, en adoptant par exemple le second point du texte proposé par le Rapporteur spécial, que les présents articles n'affectent en rien la validité des dispositions internes en matière de conclusion de traités. En fait, il se peut que des dispositions de droit interne deviennent inadmissibles du fait de la conclusion de la convention, auquel cas ces dispositions devront être modifiées. Il incombera à l'Etat qui aura ratifié la convention de mettre sa législation interne en harmonie avec celle-ci. Quoi qu'il en soit, il n'y a aucune raison de toucher à une telle question. Le paragraphe 2 peut donc être supprimé et il ne faut surtout pas l'élargir.

l'Etat qui aura ratifié la convention de mettre sa législation interne en harmonie avec celle-ci. Quoi qu'il en soit, il n'y a aucune raison de toucher à une telle question.

41. M. YASSEEN considère qu'il ressort de la place même que cette disposition occupe dans le projet qu'elle vise uniquement les questions de terminologie. Néanmoins, les observations de certains gouvernements, la proposition des Etats-Unis d'Amérique et la proposition contenue dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial tendent à lui donner une tout autre portée.

42. On voudrait traiter dans ce paragraphe la question très délicate des relations entre le droit international et le droit interne. Naturellement, un traité est une œuvre issue de la collaboration du droit international avec le droit interne. Il est incontestable que certains éléments du processus d'élaboration des traités sont laissés au droit interne. Il faut donc tracer la ligne de démarcation entre la compétence du droit interne et celle du droit international; cette limite peut être controversée et elle est différente selon les Etats et selon les auteurs. Mais quand la Commission examine le droit des traités, elle l'examine uniquement du point de vue international; elle n'a pas à régler le droit des traités en tant qu'il relève du droit interne. Par conséquent, si la réserve proposée concerne ce qui, dans le processus de l'élaboration du traité, relève du droit interne, elle n'est pas nécessaire car elle va de soi; et si elle concerne ce qui, dans le processus de l'élaboration du traité, relève du droit international, elle n'est pas justifiée. M. Yasseen partage à cet égard l'avis de M. Ago. Il faut se garder de donner au paragraphe 2

la portée que voudraient lui donner certaines propositions récentes.

43. M. ELIAS partage entièrement l'avis des membres de la Commission qui estiment que ce paragraphe doit être supprimé, d'autant que sa justification principale a disparu à la suite de la décision prise par la Commission au sujet de l'alinéa *a* du paragraphe 1. Si une réserve est jugée nécessaire en raison des particularités du droit interne de certains Etats, la Commission devrait attendre, pour la formuler, d'avoir abordé le fond de l'article pertinent.

44. Une autre solution consisterait à introduire une réserve à l'article 3, mais M. Elias doute qu'elle puisse être satisfaisante.

45. M. LACHS estime que M. Ago a bien fait de rappeler à la Commission les dangers auxquels elle s'expose. Les questions soulevées ouvriront nécessairement la voie à une discussion des rapports entre le droit international et le droit interne. Il est vrai que, du point de vue du droit international, le paragraphe 2 est inutile, mais il ne faut pas oublier les problèmes qui se poseront aux représentants des gouvernements appelés, en fin de compte, à discuter le projet lors d'une conférence de plénipotentiaires. Un représentant désireux de sauvegarder les intérêts de son Etat veillera à ne pas empiéter sur ses droits souverains en matière de législation interne. Le Rapporteur spécial a essayé d'étendre la portée du paragraphe 2, mais il s'est arrêté à mi-chemin. En fait, même à mi-chemin, il se trouve déjà sur un terrain dangereux.

46. C'est pourquoi M. Lachs est tenté de s'associer à la suggestion de M. de Luna tendant à supprimer le paragraphe 2. Toutefois, afin de rassurer les participants à une future conférence de plénipotentiaires, on pourrait faire figurer au commentaire l'idée énoncée dans ce paragraphe.

47. M. CASTRÉN estime, lui aussi, qu'il convient de supprimer le paragraphe 2 de l'article premier ou d'en limiter la portée dans le sens indiqué par M. Briggs et M. Tounkine. La nouvelle formule du Rapporteur spécial va trop loin et peut donner lieu à des interprétations dangereuses en affaiblissant la valeur des articles du projet et en soulignant par trop la liberté des Etats. Si l'on ne peut trouver une formule satisfaisante, mieux vaut supprimer cette disposition.

48. M. Castrén appuie la proposition du Gouvernement d'Israël (A/CN.4/175, section I, par. 6) et de M. Lachs tendant à traiter la question dans le commentaire.

49. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, constate qu'on se trouve en présence d'un choix entre la primauté du droit international et le renvoi au droit interne de certaines questions qui relèvent du droit international.

50. Il n'est pas en mesure d'approuver l'emploi d'une formule élargie renvoyant ces questions au droit interne et s'associe aux membres de la Commission qui trouvent qu'après la suppression de l'énumération des divers types de traités, le paragraphe 2 devient inutile. M. Bartos ne peut donc accepter le texte proposé par le Rapporteur spécial.

51. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime qu'il serait très peu souhaitable de laisser entendre que l'essentiel du projet d'articles n'est pas pleinement applicable tant en droit interne qu'en droit international.

52. En proposant une nouvelle version du paragraphe 2, il avait voulu traiter, outre les questions de la qualification et de la classification, certains éléments de procédure qui peuvent donner lieu à des difficultés en droit interne. Même si les termes « les présents articles » devaient être considérés comme se référant exclusivement aux articles constituant la première partie du projet, il convient de ne pas oublier que ces articles traitent de questions telles que les pleins pouvoirs et la ratification, au sujet desquels il serait peut-être indiqué de réserver certaines règles de droit interne auxquelles ces articles pourraient, sans cela, sembler porter atteinte.

53. Sir Humphrey admet pleinement que la Commission ne traite du droit des traités que sur le plan international, puisque le projet d'articles est destiné à servir de base à une convention. Toutefois, la Commission ne peut se permettre de négliger l'ensemble de la question des effets sur le droit interne, car elle ne peut se désintéresser des susceptibilités des gouvernements. Il importe, dans l'intérêt de l'avenir des travaux de la Commission, de ne pas donner aux gouvernements l'impression qu'ils pourraient être tenus d'envisager la nécessité d'amendements constitutionnels pour se conformer aux dispositions du projet d'articles. Les gouvernements sont habituellement peu enclins à accepter un traité dont la mise en œuvre pourrait exiger des modifications en droit interne, notamment s'il s'agit de dispositions constitutionnelles. Si le projet suscitait des craintes de ce genre, les gouvernements pourraient fort bien réagir en demandant que le projet d'articles soit adopté simplement comme une recommandation de l'Assemblée générale. Il est significatif qu'un certain nombre de gouvernements aient déclaré dans leurs observations qu'ils préféreraient qu'un certain nombre d'indications données par la Commission, selon lesquelles certaines questions de procédure relevaient du droit interne, soient transférées du commentaire dans le corps du projet.

54. Il est donc évident que la simple suppression du paragraphe 2 ne résoudrait pas toutes les difficultés de la Commission. Sir Humphrey reconnaît qu'il ne faudrait pas amplifier cette disposition de telle sorte qu'elle s'étende à des questions de fond; mais il importe de formuler une réserve au sujet du droit de régler, conformément aux dispositions du droit interne, les questions de terminologie et les questions de procédure relevant de la législation interne. L'article 4, relatif au pouvoir de négocier et de conclure un traité, en est un exemple; on peut citer aussi les dispositions relatives à l'entrée en vigueur, qui ne mentionnent pas la question de la publication, au sujet de laquelle la plupart des constitutions contiennent des dispositions. Le Rapporteur spécial demande à la Commission de ne pas prendre, pour le moment, de décision au sujet du paragraphe 2, son point de vue définitif à ce sujet pouvant fort bien dépendre du sort réservé aux divers articles qui constituent la première partie.

55. Sir Humphrey Waldock tient tout particulièrement à ce que le texte final adopté par la Commission ne décourage pas les gouvernements de participer à une conférence diplomatique.

56. M. BRIGGS est surpris de l'affirmation selon laquelle les dispositions du projet d'articles pourraient avoir pour conséquence des modifications considérables dans les constitutions. Il reconnaît toutefois qu'il serait sage d'ajourner la décision au sujet du paragraphe 2.

57. M. DE LUNA propose que le Rapporteur spécial prépare une liste des dispositions capables de provoquer des difficultés, compte tenu des observations des gouvernements. Personnellement, il estime que les seules dispositions qui puissent soulever des problèmes graves sont celles de l'article 31, au sujet duquel il a lui-même fait toutes les concessions qu'il jugeait possibles, dans l'intérêt de la sécurité des relations internationales.

58. M. LACHS, tout en se prononçant pour la suppression du paragraphe 2, pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il serait indiqué d'ajourner la décision à ce sujet.

59. Le PRÉSIDENT déclare que, sauf objections, la décision au sujet du paragraphe 2 sera considérée comme ajournée.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

60. M. TOUNKINE propose de renvoyer également l'examen des alinéas *d*, *e*, *f* et *g* du paragraphe 1; la Commission ayant déjà réglé la question de l'article 2, elle pourra passer à l'examen de l'article 3.

*La proposition de M. Tounkine est adoptée*⁹.

Questions diverses

[Point 8 de l'ordre du jour]

SÉMINAIRE DE DROIT INTERNATIONAL ORGANISÉ PAR L'OFFICE EUROPÉEN DES NATIONS UNIES

61. Le PRÉSIDENT invite M. Raton, Conseiller juridique de l'Office européen des Nations Unies, à prendre la parole au sujet du Séminaire organisé par l'Office européen.

62. M. RATON, Conseiller juridique de l'Office européen des Nations Unies, annonce que le séminaire de droit international s'ouvrira le 10 mai 1965. Organisé sur l'initiative de l'Office européen, dans le cadre assez large de la résolution 1968 (XVIII) de l'Assemblée générale sur l'assistance technique pour favoriser l'enseignement, l'étude, la diffusion et une compréhension plus large du droit international¹⁰, ce séminaire doit permettre à des étudiants avancés et à de jeunes fonctionnaires ou enseignants de se familiariser avec les problèmes de codification dont s'occupe la Commission du droit international. Il durera deux semaines, durant lesquelles les participants, au nombre de seize cette

⁸ Pour la reprise du débat, voir 820^e séance, par. 15 et 16.

⁹ Pour la reprise du débat, voir 820^e séance, par. 15 à 26.

¹⁰ *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 15, p. 76.*

année, assisteront aux séances de la Commission et, en outre, entendront des conférences suivies de débats.

63. Les organisateurs se sont heurtés à une double difficulté : d'une part, aucun crédit n'était prévu (ce qui explique que deux stagiaires seulement, sur seize, viennent de pays extra-européens) et, d'autre part, ils disposaient de très peu de temps, la décision de réunir ce premier séminaire ayant été prise au mois de janvier seulement. Il a donc fallu procéder de façon empirique, d'où certaines imperfections auxquelles il sera remédié ultérieurement. Les membres de la Commission, consultés individuellement sur ce projet, ont réagi favorablement, ce qui a encouragé l'initiative de l'Office européen. Durant les deux semaines, les participants entendront des conférences, dont sept seront faites cette année par des membres de la Commission — MM. Ago, Jiménez de Aréchaga, Lach, de Luna, Reuter, Tounkine et Sir Humphrey Waldock. Il y a lieu d'espérer que ce séminaire permettra d'établir des contacts utiles et qu'il pourra se réunir à nouveau l'année prochaine.

64. Le PRÉSIDENT remercie M. Raton et pense qu'il serait utile que les membres de la Commission tiennent, après le séminaire, une séance privée avec les organisateurs pour échanger des observations qui seront utiles pour l'avenir.

65. M. DE LUNA félicite les organisateurs du séminaire, qui permettra aux participants de se familiariser avec les travaux de la Commission. Ce séminaire offrira la possibilité de contacts entre les membres de la Commission et de jeunes juristes et ces contacts seront sans doute avantageux pour les uns et les autres.

66. M. de Luna tient cependant à mentionner divers points. Premièrement, il faudrait s'efforcer d'obtenir une participation aussi universelle que possible. Deuxièmement, le sujet traité par le séminaire devrait être assez strictement délimité; le droit des traités, par exemple, constitue un sujet trop vaste. Troisièmement, il est souhaitable de distribuer une bibliographie six mois au moins avant chaque séminaire, comme on l'a fait pour les séminaires organisés par l'Académie de droit international à La Haye.

67. M. AGO, rappelant que les organisateurs avaient exprimé l'espoir que les membres de la Commission assisteraient aux conférences, craint que le ton et la teneur des exposés ne s'en trouvent modifiés. On peut en dire autant des débats qui suivront les conférences, où la présence de membres de la Commission pourrait intimider les stagiaires. Il estime donc qu'il serait préférable de limiter l'auditoire aux stagiaires.

68. M. TSURUOKA dit qu'il informera son gouvernement et les milieux universitaires de son pays de cette heureuse initiative, pour que des stagiaires japonais puissent participer aux séminaires dans l'avenir. Il désire, à cet effet, savoir quel est le niveau requis des participants, quelles seront les langues utilisées pour ce séminaire et si l'interprétation sera assurée.

69. M. ELIAS, se référant au fait que deux seulement des seize participants au séminaire viennent de pays

extra-européens, dit que l'un d'entre eux a été envoyé par le Gouvernement de la Nigéria. La Commission devrait faire une recommandation tendant à l'octroi de bourses pour couvrir les frais du voyage de retour des participants originaires de pays éloignés, en laissant au gouvernement du pays dont relève le participant ou à un autre organisateur, le soin de lui rembourser ses frais de subsistance à Genève. Une autre solution consisterait à faire en sorte que la bourse couvre les frais de subsistance et que les frais de voyage soient remboursés par le Gouvernement ou un autre organisateur.

70. Il est très nécessaire d'encourager l'étude et la pratique du droit international dans les pays qui ont récemment accédé à l'indépendance, notamment en Afrique et en Asie. M. Elias n'ignore pas les difficultés financières auxquelles les Nations Unies sont actuellement en butte, mais il est de la plus grande importance pour ces continents que soit élargi le champ d'influence des travaux de la Commission.

71. M. RATON, Conseiller juridique de l'Office européen des Nations Unies, déclare qu'il a pris bonne note des observations des membres de la Commission. Répondant à M. de Luna, il précise que les organisateurs étaient conscients de la nécessité d'un certain nombre de préparatifs, mais que cette année ils ont été limités par le temps disponible. En ce qui concerne la question posée par M. Tsuruoka, M. Raton indique que le niveau minimum requis est celui équivalant à un doctorat en droit d'une université française. Il signale en outre que, pour 1966, le comité d'organisation compte envoyer aux gouvernements des lettres d'information donnant tous les détails nécessaires. Les langues de travail seront l'anglais et le français et l'interprétation sera assurée dans ces deux langues. Quant aux observations de M. Elias, M. Raton déclare que les organisateurs sont conscients de l'insuffisance des résultats obtenus en 1965 en ce qui concerne la répartition géographique des participants, mais qu'il était impossible de faire mieux, en raison de l'absence totale de crédits. On peut espérer que, si le rapport de la Commission contient un paragraphe au sujet de ce séminaire, il sera moins malaisé d'obtenir une réaction positive des autorités financières.

72. Le PRÉSIDENT demande au Rapport de mentionner le séminaire dans son rapport.

73. M. EL-ERIAN approuve l'initiative des organisateurs du séminaire, qui constitue une forme très efficace de « l'Assistance technique pour favoriser l'enseignement, l'étude, la diffusion et une compréhension plus large du droit international », qui fait l'objet de la résolution 1968 (XVIII) de l'Assemblée générale.

74. Pour ce qui est de l'aide financière aux participants, il pense que les organisateurs pourraient se mettre en contact avec diverses associations s'occupant de droit international. La Société égyptienne de droit international, par exemple, a aidé de jeunes étudiants à couvrir leurs frais de voyage à La Haye, pour y assister à un séminaire.

75. M. ROSENNE félicite également les organisateurs du séminaire et accueille avec satisfaction l'annonce du Président, selon laquelle la Commission aura l'occasion d'examiner les résultats du séminaire en séance privée, une fois qu'il aura achevé ses travaux.

76. Il a été frappé par la remarque de M. Ago qui estime que, si les membres de la Commission devaient assister aux conférences, il pourrait en résulter quelque gêne pour la discussion entre les participants. Peut-être pourrait-on, en marge des classes et discussions régulières, organiser des séances privées au cours desquelles les stagiaires et les membres de la Commission auraient l'occasion d'échanger leurs vues.

77. M. RATON, Conseiller juridique de l'Office européen des Nations Unies, pense qu'il serait assez difficile d'organiser une réunion telle que l'envisage M. Rosenne; peut-être une réception donnée par l'Office européen pourrait-elle en tenir lieu. Les suggestions de M. El-Erian sont intéressantes, mais cette année il s'agissait de mettre sur pied rapidement l'organisation de ce séminaire. Il sera possible ultérieurement de s'adresser à l'Assemblée générale et peut-être d'obtenir des fonds.

78. M. DE LUNA estime qu'il y aurait intérêt à coordonner l'organisation du séminaire de Genève avec, par exemple, celui de La Haye. Certes, les frais de voyage des stagiaires qui viendraient de pays très éloignés sont fort élevés, mais il serait possible, par exemple, à un stagiaire japonais de venir à Genève et de se rendre ensuite à La Haye. Les organisateurs auraient intérêt à se mettre en rapport avec le Curatorium de l'Académie de droit international de La Haye, que cette possibilité de coordination intéressera certainement.

79. M. AGO rappelle que les cours de l'Académie elle-même ont lieu au mois de juillet. Il est disposé, si les résultats sont encourageants, à entreprendre des démarches à cet effet auprès du Curatorium.

80. Le PRÉSIDENT signale qu'il y a lieu de tenir compte aussi des cours donnés à Genève par la Dotation Carnegie. En somme, les organisateurs devront prendre contact avec toute une série d'institutions, notamment dans l'intérêt des candidats venant de pays lointains, afin qu'ils puissent profiter de leur séjour en Europe. Concernant la suggestion de M. Rosenne, le Président estime que les membres de la Commission pourraient, durant les interruptions des séances, avoir des contacts personnels avec les participants, ce qui permettrait à ces derniers de poser des questions au sujet des problèmes qu'ils auront entendu traiter en séance.

81. Le Président tient à donner à l'Administration de l'Office européen l'assurance que les membres de la Commission feront tout leur possible pour contribuer au succès de ce premier séminaire.

La séance est levée à 12 h 55.

779^e SÉANCE

Vendredi 7 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. de Luna, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Reprise du débat de la séance précédente)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 3 (Capacité de conclure des traités)

Article 3

Capacité de conclure des traités

1. La capacité de conclure des traités selon le droit international appartient aux Etats et aux autres sujets du droit international.
 2. Dans un Etat fédéral, la capacité des Etats membres de l'union fédérale de conclure des traités dépend de la Constitution fédérale.
 3. Dans le cas des organisations internationales, la capacité de conclure des traités dépend du statut de l'organisation intéressée.
1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à aborder l'examen de l'article 3 (Capacité de conclure des traités).
 2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, dans leurs observations (A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3), un certain nombre de gouvernements ont critiqué les dispositions de l'article 3 qu'ils jugent insuffisantes et certains d'entre eux ont fait des suggestions en vue de l'améliorer.
 3. L'article 3 a donné lieu à beaucoup de difficultés et les membres de la Commission ont été partagés en deux groupes presque égaux au sujet des problèmes qu'il soulève. A la suite d'amputations successives, l'article se présente actuellement sous une forme qui lui enlève beaucoup de son utilité et le mieux serait peut-être de le supprimer entièrement. Ce faisant, la Commission ne ferait que suivre le précédent créé lors de l'adoption de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, d'où a été éliminée toute mention de la question de capacité.
 4. Dans son premier rapport, Sir Humphrey avait formulé des dispositions détaillées relatives à la capacité¹,

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. I, p. 40 et 41.*

estimant que cette question occupait une place plus importante dans le droit des traités que dans celui des relations diplomatiques, mais le texte de l'article 3 qui a été finalement adopté ne comporte pas d'éléments suffisants pour justifier son inclusion dans le projet.

5. La Commission a décidé, au moins provisoirement, de limiter le projet d'articles aux traités conclus entre Etats. A la suite de cette décision, on ne sait pas au juste comment rédiger maintenant le paragraphe 1 de l'article 3, car la question qui se pose est de savoir en quoi consiste un Etat aux fins dudit paragraphe. La Commission a délibérément voulu éviter de préciser son texte en parlant d'Etats « indépendants ». Malgré l'explication de l'emploi du terme « Etat » qui figure dans la deuxième phrase du paragraphe 2 du commentaire², les gouvernements ont souligné que cette question devrait être élucidée dans le texte de l'article qui doit être explicite par lui-même.

6. Le paragraphe 2 de l'article traite du problème de la capacité des Etats membres d'une union fédérale de conclure des traités. Dans le paragraphe 3 du commentaire est examinée la question très intéressante de savoir si, dans certains cas, l'Etat membre conclut le traité en tant qu'organe de l'Etat fédéral ou de son propre chef. C'est dans les dispositions de la constitution fédérale que la réponse à cette question doit être recherchée.

7. Le paragraphe 3 de l'article, qui concerne la capacité des organisations internationales de conclure des traités, n'est pas à sa place dans un projet d'articles dont l'application est expressément limitée aux traités conclus entre Etats.

8. M. YASSEEN rappelle qu'il s'est déjà prononcé, à une séance précédente, sur la nécessité de maintenir un article relatif à la capacité de conclure des traités. Toutefois, il ne convient pas de retenir le texte actuel tel qu'il est.

9. Au paragraphe 1 de ce texte, il est question d'« autres sujets du droit international »; la Commission ayant décidé que le projet concerne les Etats, il y a lieu d'exclure cette mention. Les observations des Etats-Unis et du Royaume-Uni évoquent la nécessité de mentionner la capacité restreinte de certains territoires dépendants; mais ce système est sur le point de disparaître et il n'y a donc pas lieu d'en faire mention. Au surplus, les régimes coloniaux qui substituent encore dans le monde, surtout après la résolution adoptée par l'Assemblée générale en 1960³ ne sont que des régimes de fait, s'il y avait des règles coutumières à la base de ces régimes, ces règles ont certainement perdu à l'heure actuelle leur élément psychologique.

10. Selon les observations de la Suède, le paragraphe 1 n'apporte rien de nouveau et ne serait donc pas nécessaire; cet argument n'est pas pertinent, car il ne s'agit pas toujours d'apporter du nouveau et il faut souvent constater ce qui existe. Peut-être serait-il possible de modifier le paragraphe 1 de la manière suivante : « L'Etat possède la capacité de conclure des traités ».

² *Ibid.*, p. 180.

³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quinzième session, Supplément n° 16*, p. 70, Résolution 1514 (XV).

11. M. Yasseen n'a pas d'idée bien arrêtée au sujet du paragraphe 2, mais étant donné l'importance du fédéralisme dans le monde, il pense qu'il pourrait être utile d'énoncer une formule à ce sujet.

12. Quant au paragraphe 3, il n'y aurait aucun inconvénient à le supprimer.

13. M. Castrén rappelle que cet article a causé beaucoup de difficultés à la Commission, dès 1962. Après de longs débats, la Commission a adopté un texte qui a fait l'objet de critiques assez sévères de la part de plusieurs gouvernements. Outre les pays mentionnés par le Rapporteur spécial dans son dernier rapport, il y a lieu d'ajouter les Pays-Bas, l'Equateur, la Colombie et le Venezuela; les trois derniers pays ont présenté des observations à la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

14. L'article 3 en dit à la fois trop et trop peu. Au paragraphe 1, par exemple, il parle des Etats et des autres sujets du droit international, alors que la capacité de conclure des traités n'appartient, en règle générale, qu'aux Etats indépendants et à quelques-uns des autres sujets du droit international. Quant au paragraphe 2, il ne traite que des Etats fédéraux, sans tenir compte de l'existence d'autres unions d'Etats qui peuvent avoir la capacité de conclure des traités. Le paragraphe 3 est superflu, la Commission ayant décidé de consacrer le projet d'articles aux seuls Etats.

15. La proposition du Rapporteur spécial de supprimer cet article donnera satisfaction à plusieurs gouvernements et épargnera à la Commission bien des difficultés. M. Castrén pense donc que la Commission devrait examiner cette proposition en premier lieu. Si la majorité des membres de la Commission se prononce pour le maintien de l'article 3 ou d'une partie de cet article, il se réserve le droit de proposer des modifications aux paragraphes 1 et 2.

16. M. AGO estime que certaines des observations du Rapporteur spécial sont entièrement fondées. Il est évident que cet article doit tout au moins être modifié si la Commission veut s'en tenir à sa décision de limiter le projet aux traités entre Etats. A cet égard, il faut exclure les organisations internationales, mais non, par exemple, le Saint-Siège et les insurgés.

17. Les critiques des gouvernements visent surtout le libellé du texte actuel et M. Ago espère que le Rapporteur spécial voudra bien revenir à une proposition plus positive, car l'article paraît vraiment indispensable.

18. Si la question de la capacité était purement théorique, M. Ago se prononcerait en faveur de la suppression pure et simple de l'article. Mais il s'agit d'une question de fond : la capacité d'un sujet du droit international d'agir et de conclure des traités n'est pas du tout automatique, et même si certaines situations comportant une incapacité sont en voie de disparition, il est indispensable d'en tenir compte. Si l'on veut affirmer la capacité de tous les Etats de conclure des traités et exclure les situations comportant la perte de cette capacité, il faut le dire expressément.

19. Cette affirmation a aussi une valeur politique non négligeable. La Commission doit affirmer qu'elle n'admet pas l'existence de certains rapports entre Etats qui

comportent la perte de la capacité d'agir. Des rapports de ce genre ont existé non pas seulement dans le cas de protectorats coloniaux, mais aussi, et même à une époque rapprochée en Europe.

20. Par contre, l'exclusion de ces cas d'incapacité ne signifie pas qu'il ne puisse pas exister certains rapports interétatiques dans lesquels un Etat s'oblige à l'égard d'un autre Etat à lui concéder une représentation internationale sans perdre pour autant la capacité de conclure lui-même des traités.

21. La seule situation dans laquelle on admet à l'heure actuelle que la capacité d'agir et de conclure des traités puisse être affectée — et à ce propos, M. Ago estime qu'un deuxième paragraphe est nécessaire — est celle que crée la participation à certaines unions internationales, et notamment à des Etats fédéraux. En pareil cas, il y a diverses possibilités, mais certainement la capacité de conclure des traités que possèdent les Etats membres n'est jamais illimitée; elle dépend du système de l'union.

22. En résumé, M. Ago se prononce pour le maintien des deux premiers paragraphes et propose d'en confier l'élaboration au Comité de rédaction.

23. M. LACHS déclare que le paragraphe 3 énonce de manière insuffisante le droit en la matière. En fait, la capacité de conclure des traités d'une organisation internationale peut découler de trois sources. La première est la seule qui soit mentionnée au paragraphe 3, à savoir le statut de l'organisation intéressée. La deuxième est constituée par l'interprétation et la pratique, qui donnent naissance à une règle coutumière; dans ce cas, la capacité est acquise en vertu du développement du droit d'une organisation internationale, même en l'absence d'une disposition constitutionnelle à ce sujet. Il existe une troisième possibilité, qui est l'acquisition de la capacité de conclure des traités par l'organisation en vertu d'une décision de l'un de ses organes. Le paragraphe 3 ne rendant pas compte de la situation véritable en la matière, il faudrait en tout état de cause, en modifier la rédaction, mais comme la Commission a décidé de limiter le projet d'articles aux traités entre Etats, cet article est devenu superflu et devrait être supprimé.

24. M. Lachs est également en faveur de la suppression du paragraphe 2, au sujet duquel plusieurs membres de la Commission ont exprimé des doutes sérieux. Alors qu'il existe plusieurs problèmes similaires, ce paragraphe n'en envisage qu'un seul et n'est pas indispensable.

25. Le paragraphe 1 constitue une disposition très importante, parce qu'il a trait à une question fondamentale. Il a un caractère déclaratoire; la disposition qu'il énonce rend compte du droit existant et n'a pas pour objet d'innover. M. Lachs pense, comme M. Ago, qu'il importe, du point de vue juridique et politique, d'énoncer le principe selon lequel tout Etat possède la capacité de conclure des traités, le *jus tractatum*. Une déclaration à ce sujet est indispensable.

26. M. Lachs ne peut accepter l'observation du Gouvernement de la Finlande (A/CN.4/175, section I. 8) selon laquelle il existerait des Etats qui ne sont pas

sujets du droit international. Tout Etat possède par définition le droit de conclure des traités. Aucun Etat ne peut être soumis à une telle *capitis diminutio*. Le droit de conclure des traités peut être un droit inhérent ou un droit délégué. Les Etats possèdent un droit inhérent; une organisation internationale peut détenir le droit de conclure des traités qui lui a été conféré par les Etats.

27. Il convient de maintenir le paragraphe 1, mais en le modifiant, notamment les derniers mots: « et aux autres sujets du droit international ». Il pourrait être souhaitable d'inclure l'idée dans l'article consacré aux définitions. La définition du « traité » y est de caractère objectif et traite de la notion de traité. Les dispositions de l'article 3 traitent d'un problème subjectif, du sujet qui conclut le traité. On pourrait peut-être combiner ces deux éléments dans une seule disposition.

28. M. DE LUNA estime que la Commission doit choisir entre une étude approfondie de la question de la capacité et la suppression de l'article 3.

29. Les observations des gouvernements montrent qu'une formule partielle n'est pas indiquée et qu'il serait préférable que chacun des problèmes de capacité soit traité selon la pratique des Etats souverains, à la lumière des circonstances dans lesquelles il se pose. Cette solution est d'autant plus souhaitable que le droit international se trouve dans un état de transition entre un système libéral centré sur l'Europe et un système social universel. Pour sa part, M. de Luna est agnostique en la matière et pense que si l'article devait être maintenu, en totalité ou en partie, il serait si difficile de le rédiger que le résultat ne justifierait guère l'effort nécessaire. Si la Commission rédigeait un code, il aurait fallu traiter de la question de la capacité, mais comme il s'agit d'un projet de convention, l'attitude pragmatique doit l'emporter sur l'attitude systématique. Si l'on supprimait l'article 3, le projet ne perdrait rien de sa valeur et serait plus acceptable lors d'une conférence de plénipotentiaires.

30. M. ROSENNE rappelle que la proposition tendant à supprimer l'article 3 avait été présentée en 1962 mais n'avait pas trouvé beaucoup de partisans à l'époque⁴. Mais maintenant, après avoir suivi la discussion, M. Rosenne pense, comme M. de Luna, qu'il est souhaitable d'omettre cet article. Sa suppression ne portera pas atteinte à la validité de la codification, que la Commission a décidé de limiter aux règles relatives aux traités conclus par des Etats.

31. M. ROSENNE a toujours eu beaucoup de peine à comprendre la notion de « capacité d'agir », qui lui paraît procéder d'une généralisation fort abstraite. Ce qu'il faut, c'est lui donner une expression concrète selon les circonstances dans lesquelles elle intervient. Dans la codification du droit en matière de relations diplomatiques⁵, par exemple, son expression concrète avait revêtu une forme différente de celle qu'on peut trouver dans le Statut de la Cour internationale de Justice. En

⁴ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, 639^e et 640^e séances.

⁵ *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques*, 1961. *Documents officiels*, vol. II, p. 91 et suiv.

ce qui concerne le droit des traités, toute tentative visant à lui donner une expression concrète entraînerait la Commission dans une codification subsidiaire de l'ensemble de la question de la personnalité internationale, différente de celle des organisations internationales. La Commission n'est guère en mesure d'entreprendre une tâche de ce genre à l'heure actuelle et, quelle que soit la forme que pourrait prendre maintenant l'article 3, il sera nécessairement incomplet et fallacieux.

32. En même temps, M. Rosenne a été impressionné par les observations de M. Lachs et reconnaît qu'il serait utile, si la chose était possible, d'introduire l'idée du paragraphe 1 dans une définition objective du « traité ».

33. M. REUTER estime qu'après les discussions qui ont eu lieu à la séance précédente et depuis le début de la présente séance, il faut se demander quel est le but de la Commission. S'agit-il de poser des règles de droit international général ou, plus encore, des règles exprimant dans certains cas le *jus cogens*, ou d'exprimer des règles de droit international particulier ou encore des règles de droit interne ? C'est cette question fondamentale qui provoque l'inquiétude des gouvernements.

34. Tel qu'il est, l'article 3 est totalement inacceptable. M. Reuter adhère entièrement à ce qu'a dit le Rapporteur spécial, notamment au sujet des paragraphes 2 et 3, parce que le paragraphe 2 exprime une règle de droit interne et le paragraphe 3 une règle de droit international particulier.

35. Mais MM. Yasseen et Ago ont soutenu une autre idée qui, si elle est retenue, doit être exprimée sous une forme distincte : il s'agit d'une règle de *jus cogens*. M. Reuter a formulé, à plusieurs reprises, des réserves à l'égard du *jus cogens*, mais désireux de coopérer avec la majorité, si celles-ci veulent rédiger un texte de *jus cogens*, il soumet, à titre de simple suggestion, le texte ci-après : « La capacité de conclure des traités est un attribut essentiel de la souveraineté de l'Etat, auquel celui-ci ne peut renoncer que sur la base de l'égalité des Etats et de la réciprocité. » Dans une formule de ce genre, on condamne le colonialisme et les traités inégaux, mais sans qu'il y ait atteinte au fédéralisme, ni au système qui est celui d'une organisation internationale.

36. M. TOUNKINE déclare qu'en 1962, il était plutôt contre un article sur la capacité. Réflexion faite, toutefois, il est maintenant parvenu à la conclusion que l'article 3 contient certains éléments utiles qu'il convient de maintenir. Au sujet du paragraphe 1, les arguments présentés par M. Ago lui ont paru judicieux, notamment celui qui se rapportait à la grande importance juridique et politique que revêt à l'heure actuelle une déclaration selon laquelle tous les Etats possèdent la capacité de conclure des traités.

37. M. Tounkine tient maintenant à ajouter à ces arguments qu'une telle déclaration refléterait l'un des aspects du droit international nouveau, s'opposant au droit international ancien, lequel admettait l'existence d'Etats qui n'étaient pas pleinement indépendants; en fait, cette situation correspondait à une forme de sujétion coloniale. Le droit international contemporain

condamne et interdit toute forme d'asservissement d'un Etat par un autre. Cette interdiction résulte de la Charte des Nations Unies, développée en 1960 dans la résolution 1515 (XV) de l'Assemblée générale incorporant la « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux ».

38. Il existe maintenant une nouvelle règle de droit international aux termes de laquelle tous les Etats possèdent la capacité de conclure des traités et cette règle n'exclut pas la possibilité de relations fondées sur l'égalité et compatibles avec les exigences du droit international contemporain. M. Tounkine propose donc de maintenir le paragraphe 1 de l'article 3 mais en le remaniant de façon à exprimer clairement l'idée que tous les Etats possèdent la capacité en droit international de conclure des traités. Compte tenu de la décision de la Commission de limiter le projet aux traités conclus entre Etats, cette déclaration ne signifierait en aucune façon que d'autres sujets du droit international ne possèdent pas la capacité de conclure des traités.

39. Quant aux dispositions du paragraphe 2, il serait utile de les maintenir parce qu'elles découlent logiquement de celles du paragraphe 1. Comme le paragraphe 1 signifie que le droit international général n'impose aucune limite à la capacité des Etats de conclure des traités, ces limites ne peuvent résulter que des dispositions du droit interne. Si les Etats membres d'une fédération constituent cette dernière de telle façon qu'ils conservent, en totalité ou en partie, la capacité de conclure des traités, rien dans le droit international général ne peut l'empêcher. En conséquence le paragraphe 2 doit être maintenu et M. Tounkine se prononce en faveur de son libellé actuel, auquel le Comité de rédaction a consacré beaucoup de temps et d'efforts.

40. Quant au paragraphe 3, M. Tounkine se range à l'avis de la majorité, selon laquelle il n'a pas sa place dans un projet où il est question des traités conclus par des Etats et non par des organisations internationales.

41. M. ELIAS partage pleinement l'avis des membres de la Commission qui se sont prononcés en faveur de la suppression du paragraphe 3.

42. Il se rend compte de la nécessité de proclamer la capacité des Etats de conclure des traités, mais il éprouve certains doutes quant à l'endroit où se situerait une telle disposition. La suggestion de M. Lachs tendant à ce que cette idée soit incorporée dans la définition du « traité » lui a paru intéressante; on pourrait l'introduire aussi dans le nouvel article premier, qui aura pour objet de restreindre le projet aux traités entre Etats. En formulant la règle, toutefois, il faut veiller à ne pas donner l'impression que la Commission a borné son projet aux traités entre Etats parce que seuls les Etats ont la capacité de conclure des traités.

43. Il y a lieu de maintenir quelques-unes des idées énoncées au paragraphe 2, parce qu'elles résultent logiquement des dispositions du paragraphe 1. Lors d'une séance précédente, M. Elias a mentionné la déclaration de la province de Québec selon laquelle une province du Canada a le droit de conclure des accords internationaux avec des Etats étrangers, la conclusion des traités proprement dits étant réservée au seul Gouver-

nement fédéral⁶; cela ajoute du poids à l'argument selon lequel le paragraphe 2 devrait déclarer, comme il le fait, que ces questions sont à régler sur la base des dispositions constitutionnelles.

44. La façon de procéder la plus simple consiste peut-être à supprimer l'article 3, puisque ses dispositions paraissent créer plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. L'idée énoncée au paragraphe 1 et certains éléments du paragraphe 2 pourraient être incorporés dans un nouvel article premier.

45. M. PAREDES insiste pour que l'article 3 soit maintenu, car ses dispositions sont parmi les plus importantes de tout le projet. Dans un texte qui concerne les droits contractuels, il est essentiel de préciser quels sont les sujets de droit qui ont la capacité de conclure un contrat.

46. L'orateur ne voit aucune raison de laisser de côté systématiquement les questions théoriques; on sait que toutes les réalisations pratiques ont pour base quelque théorie établie. De toute manière, le problème que pose l'article actuel n'est pas uniquement d'ordre théorique; c'est un problème qui a une application pratique immédiate et dont on ne peut en aucun cas ne pas tenir compte. Omettre un article de ce genre équivaldrait à omettre dans les dispositions relatives au droit des contrats d'un code de droit privé, toute mention de la capacité de conclure des contrats.

47. Il est vrai — et cela ne laisse pas d'inquiéter le Rapporteur spécial — que le texte de l'article 3, notamment son paragraphe 1, n'est pas suffisamment large. Le paragraphe 1 stipule que les Etats ont la capacité de conclure des traités, mais il est indispensable d'établir une distinction, comme l'a indiqué M. Ago, entre la capacité juridique et la capacité d'agir, distinction qui est faite en droit civil. Les mandats coloniaux de la Société des Nations font nettement apparaître cette différence lorsqu'ils indiquent que certains Etats dépendants peuvent conclure tel ou tel type de traité tandis que d'autres ne peuvent pas le faire, ce ce n'est par l'intermédiaire de la puissance mandataire. Il ne fait aucun doute qu'il existe des Etats qui ont la pleine capacité de conclure des traités et d'autres qui n'ont qu'une capacité limitée.

48. Dans ces conditions, la règle selon laquelle tous les Etats ont la capacité de conclure des traités, règle qui se rapporte à la capacité juridique générale, doit être complétée par des dispositions relatives à la manière dont le pouvoir de conclure des traités est exercé. Il faut examiner la question de savoir quel est l'organe de l'Etat qui a la capacité de conclure des traités, question qui dépend de la constitution de l'Etat en cause. Si un traité est conclu par un organe de l'Etat qui n'est pas habilité à le faire en vertu de la constitution, le traité sera alors entaché de nullité en raison du défaut de capacité de l'organe en question.

49. La troisième question dont il faudrait également tenir compte est celle de la capacité du négociateur en vertu de la législation de son pays. Cette question,

comme celle de la capacité de l'organe de l'Etat de conclure des traités, dépend aussi des dispositions du droit interne.

50. Il est regrettable de voir la Commission rejeter l'un après l'autre des textes qui ont été mis au point après beaucoup de travail. Il convient de maintenir l'article 3, car ses dispositions présentent une grande importance, en ce qu'elles se rapportent à l'expression de la libre volonté des parties à un traité. Ceci dit, M. Paredes partage l'avis de ceux qui sont en faveur de la suppression du paragraphe 3. Indépendamment des raisons qui ont été déjà données, il y a des juristes — au nombre desquels il ne se range pas — qui considèrent qu'un individu peut être sujet du droit international.

51. Le paragraphe 2 concerne la capacité de conclure des traités d'un Etat membre d'une union fédérale, conformément aux dispositions constitutionnelles de l'union, et il ne voit aucun inconvénient à le maintenir.

52. M. TSURUOKA constate que personne ne veut dénier aux Etats indépendants et souverains le droit de conclure des traités et que, d'un autre côté, personne ne nie l'intérêt, théorique tout au moins, du maintien d'un article de ce genre; cependant personne n'est satisfait de la formule énoncée à l'article 3. Si la commission peut arriver à une formule donnant satisfaction à la majorité des membres de la Commission et des membres de la communauté internationale — et c'est l'avis de M. Ago — il faut essayer de le faire. Mais si l'on n'y parvient pas, cela n'a pas beaucoup d'importance pratique. En effet, une conférence internationale réunie pour négocier, signer et ratifier un traité tel qu'une convention sur le droit des traités prouve, du fait même qu'elle se réunit, qu'on sait qui va négocier, signer et ratifier. Donc, pour prendre le cas de la convention que prépare la Commission, le texte en restera applicable même en l'absence d'un article tel que l'article 3 sur la capacité de conclure des traités. Ne s'étant pas déterminé pour l'une ou l'autre des deux solutions possibles, M. Tsuruoka demande au Comité de rédaction de faire de son mieux pour élaborer une formule acceptable sur laquelle la Commission puisse se prononcer.

53. M. EL-ERIAN dit que ses observations porteront uniquement sur le principe général qui est à la base de l'article et ne concerneront pas les questions particulières qui se posent à propos des Etats fédéraux et des organisations internationales.

54. Il considère, comme le Rapporteur spécial, que la question de la capacité occupe une place importante dans le droit des traités. Si la capacité d'établir des relations diplomatiques n'a pas fait l'objet de dispositions dans le projet d'articles sur les relations diplomatiques, c'est parce qu'elle se présentait dans un contexte différent; on s'était demandé, en effet, si l'établissement de relations diplomatiques était un droit ou un attribut de la personnalité nationale. La majorité de la Commission a décidé qu'il ne conviendrait pas de parler de l'établissement de relations diplomatiques en tant que droit, et on s'est mis d'accord sur le texte d'un article énonçant que l'établissement de relations diplomatiques doit se faire par consentement mutuel.

55. La question qui se pose ensuite est celle de savoir quel est le but essentiel visé par cet article. Celui-ci doit

⁶ 777^e séance, par. 35.

être rédigé d'une manière qui soit compatible avec la réalité et les exigences des relations internationales contemporaines. Il est souhaitable et même nécessaire d'énoncer, en tant que principe général, que la capacité de conclure des traités est un attribut de la souveraineté de tous les Etats. La proposition faite par M. Reuter est utile et devrait être examinée par le Comité de rédaction. Comme M. Tounkine l'a dit avec raison, il ne serait porté atteinte en aucune manière aux arrangements particuliers de caractère limité qui sont compatibles avec le principe de l'égalité souveraine des Etats et qui répondent à un besoin pratique ou qui tiennent compte d'une relation particulière entre deux Etats.

56. On a dit que si l'article 3 était maintenu, il faudrait définir le terme « Etat ». M. El-Erian ne partage pas cette opinion. Ce terme est employé, sans qu'on ait cherché à le définir, à l'Article 4 de la Charte et à l'article 34 du Statut de la Cour internationale de Justice. La Commission elle-même a jugé inopportun de le définir lorsqu'elle a rédigé la Déclaration sur les droits et les devoirs des Etats⁷.

57. Si la Commission croit souhaitable d'insérer un article concernant la capacité de conclure des traités en tant qu'attribut fondamental de la souveraineté nationale, la question se posera de savoir quelle est la meilleure manière de le rédiger. On a soutenu qu'en l'absence d'une définition détaillée, cet article serait inutile. A cela, M. El-Erian répond que la Commission a estimé utile d'insérer un article sur le principe *pacta sunt servanda* — le projet d'article 55 actuel — parce qu'elle a jugé important d'énoncer ce principe mais l'article n'entre pas dans le détail.

58. Un autre problème qui se pose est de savoir s'il y a lieu d'insérer dans le projet une disposition concernant les restrictions à la capacité de conclure des traités. Or, on ne saurait envisager une restriction d'ordre général; reconnaître une telle restriction serait incompatible avec la réalité et avec les exigences des relations internationales contemporaines. Certains gouvernements, dans leurs observations, ont parlé de la capacité de certains autres sujets du droit international. Comme, toutefois, la Commission a décidé que le projet s'appliquerait essentiellement aux Etats, cette question pourra être envisagée dans une optique différente.

59. Le Gouvernement des Etats-Unis a indiqué, dans ses observations, que le paragraphe 1 pourrait être important lorsqu'il s'agit de certains traités conclus par des entités qui ne sont pas entièrement indépendantes (A/CN.4/175, section I. 7). Pour sa part, l'orateur ne pense pas que l'article préjuge la question du statut de ces entités, puisque cette question relève du développement du droit international, de la Charte et de la résolution de l'Assemblée générale sur l'octroi de l'indépendance aux territoires coloniaux.

60. M. El-Erian estime que le projet devrait comporter un article 3 énonçant un principe en termes généraux sans toucher à la question des restrictions ni à la capacité des sujets du droit international autres que les Etats;

il devrait uniquement énoncer le principe de l'égalité juridique des Etats.

61. M. AMADO dit qu'en abordant ce débat il avait la ferme intention de soutenir le Rapporteur spécial, qui, après avoir étudié les observations des gouvernements, a proposé de supprimer l'article 3. En cela, M. Amado avait la satisfaction de se sentir d'accord avec lui-même puisque, lors de la quatorzième session de la Commission, à la 639^e séance, il soutenait l'opinion qui est résumée comme suit dans le compte rendu : « C'est un pléonasme de dire qu'un Etat indépendant a la capacité de conclure des traités car, sans cet attribut, il ne serait pas un Etat au sens où ce mot est admis »⁸. Il associait alors l'idée de capacité à l'idée de validité, puisque c'est de la capacité du contractant que dépend la validité du traité. En outre, ce souci de définir la capacité, de vérifier la personnalité du contractant et son statut juridique, lui apparaissait comme une réminiscence du droit interne. D'ailleurs, s'il employait le mot « Etat », il le faisait suivre de l'épithète « indépendant ».

62. Or, aujourd'hui, certains jugent nécessaire de mettre cette règle dans le projet — et comme l'a dit M. Reuter — c'est une règle qui se rattacherait au *ius cogens*. Effectivement, la vie contemporaine fournit des exemples d'Etats qui sont à un stade intermédiaire d'évolution et dont la capacité de contracter est relative; il s'agit de savoir si leur voix peut être entendue, s'ils sont capables d'exprimer une volonté qui s'approche de la volonté souveraine. M. Amado est donc perplexe car il reconnaît que l'existence de tels Etats doit influencer la formulation qu'adoptera la Commission. Il a été frappé de ce que M. El-Erian a dit au sujet de la formulation; en effet, très souvent, c'est ce qui a l'apparence de la facilité et de la simplicité qui est le plus difficile et qui demande le plus d'effort. La Commission doit trouver une formule qui ne soit pas un pléonasme mais qui tienne compte des aspects nouveaux de la réalité internationale.

63. Lorsque M. Ago parle de capacité d'agir, il entre dans le domaine de la psychologie. M. Amado comprend toutefois que M. Ago se préoccupe du cas des Etats qui, actuellement, font des traités sans en avoir véritablement la capacité au sens où l'entend la Commission.

64. M. PESSOU dit qu'après les exposés lumineux de M. Ago, de M. Reuter et de M. Tounkine, il est convaincu de la nécessité de conserver l'article 3 sous sa forme actuelle, sauf évidemment le paragraphe 3 qui serait laissé de côté. En supprimant cet article, on rendrait inintelligible toute l'œuvre qui a déjà coûté tant de peine. D'autres membres de la Commission ont dit que la règle énoncée faisait pléonasme; mais si l'on examine tous les articles sous l'angle grammatical, combien d'autres pléonasmes n'y trouvera-t-on pas? M. Paredes ayant déjà dit une bonne partie de ce que voulait dire M. Pessou, celui-ci ne répétera pas les mêmes arguments.

65. A première vue, la position de M. Reuter peut paraître en contradiction avec celle de M. Ago, mais en fait, ces deux positions se complètent. Le texte de

⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10 (A/925), p. 8.

⁸ Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. I, p. 68, par. 48.

M. Reuter reprend les éléments mêmes du projet, en y ajoutant l'idée contenue dans l'expression « sur la base de la réciprocité », idée qui correspond à une pratique tout à fait courante. M. Tounkine lui aussi, malgré quelques hésitations, a finalement opté pour le maintien de l'article. Pour M. Pessou, il est tout à fait juste et normal de vouloir définir la personnalité de ceux qui concluent des traités sur le plan international et selon le droit international.

66. M. Pessou suggère que M. Ago et M. Reuter se mettent d'accord sur un texte minimum qui concilie toutes les exigences et qui puisse recevoir la consécration de la Commission.

67. M. BRIGGS dit qu'il s'agit de savoir quel doit être le contenu de l'article 3. A la quatorzième session de la Commission, il avait déclaré que la capacité juridique internationale de devenir partie à un traité était déterminée par le droit international, que tout Etat indépendant possédait la capacité de devenir partie à des traités et que, pour les entités ne jouissant pas de la pleine indépendance, la capacité dépendait d'une part de la reconnaissance de la capacité internationale de l'entité en question par l'Etat ou l'union d'Etats dont elle forme partie ou qui en assure les relations internationales, et d'autre part de l'acceptation, par les autres parties contractantes, de la capacité de ladite entité⁹. La Commission ne s'est pas ralliée alors à toutes ces idées et l'article qui est actuellement à l'examen est le résultat d'un compromis. Sous sa forme actuelle, il est totalement inacceptable et M. Briggs doute que la Commission soit capable de mettre au point un texte qui soit acceptable.

68. Cet état de choses résulte du fait que, pour des raisons politiques, la Commission n'est pas habilitée à aborder la question de la capacité de conclure des traités d'entités qui ne sont pas entièrement indépendantes et que, d'autres part, pour des raisons fondées sur une logique quelque peu rigide, elle doit s'abstenir de discuter de la capacité des sujets du droit international autres que des Etats ou encore de la capacité des organisations internationales. Il s'ensuit qu'on ne peut rien dire d'autre que ce qui est énoncé dans la première moitié du paragraphe 1, à savoir : « La capacité de conclure des traités selon le droit international appartient aux Etats ». Or, une telle affirmation ne saurait satisfaire personne.

69. M. Briggs dit qu'à son avis, les observations du Gouvernement des Etats-Unis relatives à cet article sont censées être une critique, non pas tant du libellé même du paragraphe 1, que des exemples donnés dans le commentaire. Le Gouvernement des Etats-Unis part de l'hypothèse que les entités qui y sont mentionnées seront nécessairement des sujets du droit international aux fins de l'article. Si l'on accepte ce point de vue et si la Commission veut rester dans le vague, elle pourrait alors adopter une formule telle que : « La capacité de conclure des traités selon le droit international appartient aux Etats et aux autres sujets du droit international ». La Commission pourrait peut-être résoudre le problème

lorsqu'elle reprendra l'examen de l'article premier, mais on sait qu'il y a eu déjà beaucoup d'objections contre le maintien, dans les définitions, de la formule « autres sujets du droit international ».

70. Pour sa part, M. Briggs pense qu'il faudrait supprimer l'article 3 dans son texte actuel, mais il serait disposé à collaborer à l'élaboration d'un nouveau texte. Il serait peut-être préférable d'adopter la suggestion de M. Lachs tendant à ce que toute tentative de rédiger l'article 3 soit abandonnée et que la Commission examine si la question ne pourrait pas être traitée à propos de la définition du traité.

71. M. AGO tient à dissiper certains malentendus que sa première intervention paraît avoir provoqués. Lorsqu'il a parlé de la « capacité d'agir », il a employé un terme d'usage très courant dans les pays de langue latine, et cela pour indiquer tout simplement la « capacité de conclure des contrats » ou, en droit international, la « capacité de conclure des traités ». Il s'efforcera donc désormais d'employer cette dernière expression.

72. D'autre part, ce qu'il a voulu recommander à la Commission dans sa première intervention, c'est non pas d'indiquer que seuls les Etats ont la capacité de conclure des traités, mais que tous les Etats doivent avoir cette capacité et qu'il ne saurait y avoir des Etats qui en soient dépourvus — sauf les membres d'une union fédérale, cas particulier auquel M. Ago va revenir.

73. Certains ont objecté que la règle proposée faisait pléonasme. Pourtant, on remarquera que même M. Amado pousse la prudence jusqu'à dire : « tous les Etats indépendants ». C'est bien là le point essentiel. La Commission doit dire si elle admet ou non qu'il puisse exister des Etats qui ne sont pas indépendants; qu'il puisse exister entre les Etats des rapports de dépendance qui comportent une perte de la capacité de conclure des traités. Ce n'est point là du tout un problème purement théorique. Il s'agit, au contraire d'un problème de fond, puisque la capacité est la condition primordiale de la validité des traités. Pour simplifier, M. Ago envisage le cas où, entre un Etat A et un Etat B s'instaure un rapport en vertu duquel l'Etat B consent à ce que l'Etat A assure ses relations internationales, ce qui signifie que l'Etat B s'engage envers l'Etat A à ne pas conclure de traités directement. Que se passe-t-il au cas où malgré cet engagement, l'Etat B conclut un traité avec un Etat C? Si, du fait du rapport existant entre A et B, l'Etat B a perdu sa capacité de conclure des traités, il résulte que le traité entre B et C est nul. Au contraire, si l'Etat B a gardé sa capacité de conclure des traités, il résulte que B viole probablement ses engagements envers A, mais que le traité entre B et C est valable. En énonçant une règle suivant laquelle tout Etat possède la capacité de conclure des traités, la Commission permettra de résoudre le problème ci-dessus dans le sens de la validité du traité entre B et C. La règle en question est donc importante du point de vue pratique. La Commission ne peut pas ne pas prendre position à cet égard.

74. En ce qui concerne la suggestion de M. Pessou, M. Ago estime qu'il vaut mieux que le Comité de rédaction tout entier s'efforce de trouver une formule satisfaisante.

⁹ *Ibid*, p. 66, par. 20.

75. Il n'est pas opportun de mettre une telle disposition dans les définitions; elle n'a rien d'une définition. A ce propos, on a peut-être mal compris M. Lachs, car il a parlé non des définitions mais de l'article premier, tel que la Commission envisage de le rédiger.

76. Enfin, M. Ago ne croit pas non plus qu'on puisse éliminer si facilement le paragraphe 2. Sans prendre parti pour une formule plutôt que pour une autre, il pense que si, dans un premier paragraphe, on énonce comme règle que tout Etat a la capacité de conclure des traités internationaux, il faut nécessairement ajouter une réserve relative aux Etats fédéraux; en l'absence d'une telle réserve, la première règle donnerait à penser que, dans une union fédérale, chacun des membres de l'union a automatiquement la capacité de conclure des traités. La difficulté tient à la double signification du mot « Etat », qui désigne aussi bien l'Etat sujet du droit international que l'Etat qui n'a une personnalité que dans le domaine interne.

77. M. DE LUNA dit qu'il n'est toujours pas convaincu. Puisque la Commission n'est pas en train de définir, sinon indirectement, le mot « traité », il pense qu'on ne gagnerait guère à mentionner avec plus ou moins de détails la capacité qu'a tout Etat de conclure un traité. Après tout, si la communauté internationale a reconnu une entité politique et territoriale donnée ayant le droit d'autodétermination en tant qu'Etat, cet Etat possède la capacité de faire les traités.

78. M. Tounkine a soutenu que tout Etat a la capacité de conclure des traités. Cela est vrai. Mais M. de Luna a éprouvé quelque appréhension lorsque M. Tounkine a poursuivi en proposant de maintenir le paragraphe 2 de l'article, car ce paragraphe stipule que cette capacité peut être limitée par le droit interne. Triepel a dit que le droit fédéral est une formation hybride composée pour moitié de droit international et pour moitié de droit interne¹⁰; mais un Etat qui a entièrement perdu sa capacité de conclure des traités peut-il être considéré comme un Etat en droit international, quel que soit son statut en droit interne? M. de Luna ne le pense pas. La souveraineté se compose de deux éléments: la *summa potestas* et la *plenitudo potestatis*. Un Etat peut abandonner une partie de sa *plenitudo potestatis* et demeurer un Etat en conservant le pouvoir de conclure des traités portant sur certaines matières mais non sur toutes. Mais s'il a abandonné la totalité de sa *plenitudo potestatis*, alors il est incapable de conclure un traité quel qu'il soit, et il a cessé d'être un Etat.

79. M. AMADO n'est pas convaincu, lui non plus, par l'exemple de M. Ago, qui évoque irrésistiblement l'intervention « dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat », c'est-à-dire un acte contraire au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte. Il semble, d'après cet exemple, que parmi les Etats il y en ait qui soient inférieurs. Or, M. Amado croit à l'égalité souveraine des Etats indépendants. Qui dit « Etat » dit « indépendant », et qui dit « indépendant » dit « capacité de conclure des traités ». Vouloir

énoncer une règle à ce sujet, c'est faire un pléonasme, et transposer dans le droit international les principes du droit romain dont s'est inspiré le droit interne.

80. M. CASTRÉN tient à souligner, pour éviter tout malentendu, qu'il n'est pas partisan d'imposer des restrictions à la possibilité ou au droit qu'ont les Etats de conclure des traités. On ne peut nier, toutefois, qu'il ait existé et qu'il existe encore des Etats ne possédant pas cette faculté ou ce droit, par exemple les provinces autonomes parfois dénommées Etats. A cela s'ajoute le problème des unions d'Etats, celui de la situation des Etats membres, etc. Comme l'a dit M. Elias, si la Commission veut introduire dans son projet une règle sur la capacité des Etats de conclure des traités, elle sera sans doute obligée de définir d'abord la notion d'Etat, tâche qui n'est pas aisée. Enfin, il faut tenir compte aussi de la possibilité, pour un Etat, de renoncer à son droit de conclure des traités. M. Castrén serait le premier à voter en faveur d'une nouvelle formule pour l'article 3 si l'on parvenait à résoudre tous ces problèmes.

81. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il n'avait pas l'intention de prendre part à ce débat, mais que celui-ci est devenu si important qu'il se sent obligé d'engager sa responsabilité personnelle.

82. Au sujet du paragraphe 1, tous les membres de la Commission s'accordent à penser qu'il existe une règle positive du droit international public concernant la capacité des Etats à conclure des traités. Puisque cette règle existe, il faut la codifier. Mais cette règle a aussi été contestée dans certains cas, auxquels M. Tsuruoka a fait allusion. Par conséquent, pour le développement progressif du droit international, la Commission doit indiquer à quel stade se trouve la règle. Ce stade est que tous les Etats ont maintenant la capacité de conclure des traités. Il importe donc de garder l'idée du paragraphe 1, et le Comité de rédaction saura trouver une formule appropriée pour l'exprimer.

83. Quant au paragraphe 2, contrairement à l'opinion émise par certains membres de la Commission, M. Bartos estime qu'il traite aussi de droit international général. Il ne s'agit pas de définir la situation des membres d'une union fédérale, mais de proclamer la règle de compétence, en disant que c'est la constitution de l'union qui détermine la capacité. Il y a trop de litiges sur cette question, trop de différences aussi dans la pratique pour que la Commission puisse énoncer une règle générale, mais elle doit indiquer de quelle manière il faut résoudre le problème. Ainsi elle prévient des conflits et fournira un critère qui est nécessaire à la vie internationale.

84. Pour ce qui est des problèmes que soulèvent, d'une part, l'expression « et les autres sujets du droit international » et, d'autre part, la référence aux organisations internationales, ils sont déjà réglés en principe par la décision que la Commission a prise au sujet de l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article premier et par son acceptation de principe de la règle contenue dans l'article 2. M. Bartos est donc partisan du maintien de l'article 3, peut-être sous une forme modifiée, que le Comité de rédaction proposera.

¹⁰ H. Triepel, *Droit international et droit interne* (trad. R. Brunet), Paris, 1920.

85. Cet article n'est ni inutile, ni tautologique. L'Etat n'a pas toujours été ce qu'il est aujourd'hui, et tous les hommes ne s'en font pas la même conception. Pour s'en convaincre, il suffit de considérer l'observation du Royaume-Uni, citée par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport (A/CN.4/177), suivant laquelle certains Etats n'ont pas la capacité de conclure des traités. Cette observation fait évidemment allusion aux protectorats et s'explique politiquement par la situation des sultanats du Moyen-Orient, par exemple. La Commission doit prendre position sur le développement du droit international, en tenant compte du fait que l'état du droit international public est indissolublement lié au stade de développement historique et politique du monde.

86. M. ROSENNE déclare qu'étant donné l'orientation de la discussion, il continue à penser que la proposition du Rapporteur spécial est la plus sage; il serait très difficile de mettre au point un article suffisamment complet.

87. Si le Rapporteur spécial y consent, il ne verrait aucune objection à ce que le Comité de rédaction fasse une tentative. La dernière phrase du paragraphe 3 du commentaire que la Commission a joint à l'article, en 1962, va au cœur de la question¹¹ : Quelles sont les parties à un traité conclu par un Etat membre d'une union fédérale ? Tel est le véritable problème sur le plan international que pose le cas cité par M. Elias. Si la Commission n'est pas en mesure de trouver une solution, il serait préférable de ne pas insérer le paragraphe 2.

88. La question est également liée à celle de savoir si le mot « partie » doit être défini dans le projet d'articles.

La séance est levée à 13 heures.

¹¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 180.*

780^e SÉANCE

Lundi 10 mai 1965, à 15 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Paredes, M. Pes-sou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 3 (Capacité de conclure des traités) (suite)

1. Le PRÉSIDENT redonne la parole à M. Lachs avant de demander au Rapporteur spécial de résumer le débat.

2. M. LACHS tient à réitérer l'appel qu'il a adressé à ses collègues pour qu'une disposition soit introduite dans le projet d'articles au sujet de la capacité des Etats de conclure des traités. Il est essentiel d'énoncer clairement et sans équivoque le principe lui-même et notamment le droit inhérent que possède tout Etat de conclure des traités. Si la Commission n'énonce pas ce principe, on pourra se demander si ce droit peut être conféré à un Etat; mais dans ce cas, par qui le sera-t-il ? Des questions de ce genre pourraient entraîner la Commission sur une voie dangereuse conduisant à la notion de l'inégalité des Etats.

3. Dans la pratique, le droit de conclure des traités est évidemment soumis à de nombreuses restrictions; mais ces restrictions n'existent que parce qu'elles sont acceptées par les Etats intéressés, et pour les accepter il faut reconnaître l'hypothèse fondamentale de l'existence du droit. La liberté n'est pas la même dans tous les cas; l'Article 2 de la Charte lui-même parle d'« égalité souveraine », et non pas de « souveraineté égale ». Cette égalité emporte notamment le droit de conclure des traités. En tout cas, il est particulièrement important de préciser la situation, tant pour les hommes politiques que pour les juristes.

4. Il faut se rendre compte que la capacité des Etats de conclure des traités évolue constamment. L'étendue des problèmes visés par les traités s'accroît sans cesse, ce qui a pour résultat paradoxal que la liberté d'action des Etats s'en trouve limitée, car plus il y a de traités liant les Etats, moins ceux-ci ont de liberté pour conclure de nouveaux traités.

5. Il ne peut y avoir aucun danger à réaffirmer le droit de tout Etat de conclure des traités et d'assumer les obligations qui en découlent.

6. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que les avis des membres de la Commission sont partagés, encore qu'il paraisse exister une faible majorité en faveur du maintien d'un article sur la capacité de conclure des traités.

7. Il estime qu'il serait peu souhaitable que la Commission adopte ou rejette le texte d'un tel article à une très faible majorité. Plutôt que de procéder à un vote hâtif, elle devrait demander au Comité de rédaction de trouver une formule tenant compte des points de vue et des doutes exprimés au cours du débat.

8. Si l'article 3 est maintenu, il devra être remanié en raison de la décision prise par la Commission de limiter le projet d'articles aux traités entre Etats. Restent alors les deux premiers paragraphes de l'article et Sir Humphrey éprouve de sérieux doutes sur l'utilité de leur maintien, bien qu'il comprenne les mobiles de ceux des membres de la Commission qui jugent indiqué d'affirmer la capacité inhérente de conclure des traités. Mais une simple affirmation du pouvoir de tout Etat de conclure des traités selon le droit international, ou bien fait pléonasme, comme l'a dit M. Amado, ou bien soulève la question de savoir ce qu'est un « Etat » aux fins de cet article. Dans son rapport sur la quatorzième session, au paragraphe 2 de son commentaire de l'article 3, la Commission a quelque peu voilé les difficultés dans lesquelles elle se trouvait en disant : « Le

principe général énoncé au paragraphe 1 est le suivant : la capacité de conclure des traités appartient aux Etats ... le mot « Etat » a ici le même sens que dans la Charte des Nations Unies, dans le Statut de la Cour, la Convention de Genève sur le droit de la mer et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques¹. »

9. La majorité des membres de la Commission désire sans doute voir figurer dans le projet une affirmation générale conçue à peu près dans les termes suivants : « Tout Etat a la capacité de conclure des traités selon le droit international. » Cela est en fait implicite dans la définition du traité. Certains membres de la Commission désirent aller plus loin et tiennent à souligner le droit inhérent ou à dire quelque chose au sujet de la mesure dans laquelle ce droit peut être limité.

10. La difficulté principale résulte de ce que les relations entre Etats présentent tant de diversités; il existe des unions d'Etat, des unions partielles d'Etats et des arrangements relatifs à des organisations restreintes d'Etats, dans lesquelles le statut juridique des parties est loin d'être clair. Ces arrangements ne sont point toujours conclus sur la base de la stricte égalité; les droits de vote peuvent ne pas être les mêmes pour tous. En conséquence, lorsqu'on parle d'égalité et de réciprocité, il convient de veiller à ne pas porter atteinte aux arrangements librement conclus par les parties intéressées, ni à les annuler. On risque aussi, en mettant trop de hâte à énoncer une affirmation générale, de porter atteinte à des relations comme celles entre le Liechtenstein et la Suisse ou entre le Benelux et l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

11. Il faut considérer ensuite la question des Etats fédéraux. Certains membres de la Commission préfèrent ne rien dire à ce sujet; d'autres pensent que, si le projet doit contenir une affirmation générale, il serait logique de dire quelque chose au sujet des Etats fédéraux et de leurs parties composantes, qui dans bien des cas sont également appelées Etats. En 1962, la Commission a réservé sa position en déclarant dans le paragraphe 3 du commentaire, qu'on pouvait se demander si l'Etat membre d'un Etat fédéral conclut le traité en tant qu'organe de l'Etat fédéral ou en son nom propre, et elle a ajouté que c'est dans les dispositions de la constitution qu'il fallait rechercher la solution².

12. Mais la Commission devrait se déterminer de façon précise sur le point de savoir si elle désire, en considérant la capacité des parties composantes d'un Etat fédéral, déclarer qu'en droit international c'est la partie composante qui est partie au traité. Il y a des exemples bien connus de cas où des traités ont pu être négociés par des parties composantes; les cantons de la Suisse, notamment, ont le pouvoir de négocier au sujet de questions locales et, plus particulièrement, de questions frontalières. Le Rapporteur spécial n'est pas tout à fait certain si, en pareil cas, c'est la Suisse qui, en dernière analyse, est partie au traité : s'il y a violation du traité, est-ce la Suisse qui peut être citée devant la Cour internationale ou est-ce le canton seul, ou encore la Suisse

délègue-t-elle sa capacité de conclure des traités? Tout avis à ce sujet doit nécessairement donner lieu à des controverses. Bien que le texte du paragraphe 2 dise que la question est réglée par la constitution, on peut en déduire que la Commission accepte le point de vue selon lequel une partie composante d'un Etat fédéral peut être partie à un traité.

13. Si l'on admet qu'une partie composante d'un Etat fédéral a la capacité de conclure des traités, on se trouve en présence d'autres questions : par exemple, peut-elle énoncer des réserves différentes de celles de l'Etat fédéral, lorsqu'ils sont tous deux parties au même traité? Selon certains, il peut y avoir une différence entre la responsabilité internationale et la capacité de conclure un traité; c'est là un point de doctrine très délicat, sur lequel Sir Humphrey n'entend pas s'étendre. Il se contente d'appeler l'attention de la Commission sur les types de difficultés auxquelles il se heurte en tant que Rapporteur spécial en présentant un article sur la capacité de conclure des traités.

14. A son avis, la question ne devrait pas être mise aux voix immédiatement et il convient d'inviter le Comité de rédaction à reprendre l'examen de cet article et à rédiger un nouveau texte.

15. M. AGO est d'avis que les questions soulevées par le Rapporteur spécial, pour intéressantes qu'elles soient, ne doivent pas l'être à propos de l'article 3. Le cas où un canton ou un Etat membre d'un Etat fédéral possède seulement une capacité apparente de conclure des traités et où cette capacité appartient à l'Etat fédéral lui-même qui se sert des autorités locales comme de ses propres représentants pour négocier un traité relève, en réalité, de l'article qui concerne les autorités compétentes pour négocier un traité et non pas de l'article relatif à la capacité. Quant à savoir si, en cas de violation, c'est l'Etat membre qui est responsable ou si l'Etat fédéral endosse la responsabilité, la question est aussi en dehors des préoccupations de la Commission pour le moment. Le Rapporteur spécial peut être assuré que les problèmes délicats qu'il a évoqués ne seront pas affectés par le libellé pour lequel la Commission optera.

16. Le PRÉSIDENT suggère que la Commission, suivant la proposition du Rapporteur spécial, décide de ne pas voter pour le moment sur l'article 3, d'écarter, en raison de décisions antérieures, les mots « et aux autres sujets du droit international » qui figurent au paragraphe 1 ainsi que l'ensemble du paragraphe 3, et de renvoyer le reste de l'article au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*³.

ARTICLE 3 *bis* (Proposition du Rapporteur spécial tendant à faire passer l'article 48 dans les « Dispositions générales »)

A l'exception des articles 31-37 et de l'article 45, l'application des présents articles à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale ou qui a été établi dans le cadre d'une organisation, est soumise aux règles établies dans l'organisation intéressée.

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 180.*

² *Ibid.*

³ Pour la reprise du débat, voir 810^e séance, par. 28 à 78 et 811^e séance, par. 2 à 51.

17. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le nouvel article 3 *bis* qu'il propose.

18. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'au moment où il rédigeait son rapport, il n'avait pas encore sous les yeux les observations des gouvernements relatives à l'article 48. Sa proposition a pour objet d'élargir la portée de l'article 48; aussi voudrait-il savoir si la Commission approuve cette idée. Bien que l'article 48 ait été adopté dans le contexte relatif au défaut de validité et à la terminaison des traités, la Commission n'ignorait pas que le même problème se posait dans d'autres parties du projet, notamment dans la première. En faisant de l'article 48 un article de caractère général, on simplifierait beaucoup la rédaction d'un certain nombre d'articles subséquents. Il vaut peut-être mieux qu'au stade actuel la Commission n'examine l'article que du point de vue du principe général qu'il comporte et qu'elle ajourne la discussion du texte jusqu'au moment où elle abordera l'examen de l'article 48 lui-même.

19. M. ROSENNE appuie la proposition du Rapporteur spécial tendant à donner à l'idée contenue dans l'article 48 un caractère plus général et à remettre à plus tard la discussion du texte du nouvel article. Il pense, cependant, qu'il serait peut-être souhaitable que la Commission se prononce, dès maintenant, sur le principe même qui est en cause.

20. Le PRÉSIDENT estime que si la Commission attend l'article 48 pour se prononcer sur le principe, elle devra, tant qu'elle ne sera pas parvenue à cet article, renvoyer aussi l'examen de ceux qui touchent à la même question. Il est donc d'avis de trancher dès à présent la question de principe et d'attendre l'examen de l'article 48 pour se prononcer de façon définitive.

21. M. AGO ne croit pas qu'il soit possible de prendre une décision de principe touchant la généralisation de l'application de l'article sans discuter du fond même de l'article. Cependant, comme la question se pose apparemment dans des articles antérieurs à l'article 48, la Commission pourrait en discuter quand elle l'abordera. Du point de vue du principe, toutefois il serait inélégant de placer, avant les articles relatifs à la négociation et à l'adoption des traités, une disposition prévoyant que l'apparition des présents articles à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale est soumise aux règles de cette organisation : l'organisation n'existe que du jour où ce traité est valablement conclu.

22. M. BRIGGS est partisan de renvoyer à plus tard toute la discussion concernant cet article. La Commission verra plus clairement les conséquences de la proposition lorsqu'elle abordera l'examen de l'article 48.

23. M. ELIAS estime également qu'il convient de différer l'examen de l'ensemble de la question; au stade actuel, la Commission ne doit discuter ni le principe en cause ni le texte du nouvel article lui-même, d'autant plus qu'en rédigeant l'article 3 *bis*, le Rapporteur spécial était parti de l'hypothèse que la Commission adopterait l'article 3.

24. M. TOUNKINE est, lui aussi, partisan de l'ajournement. Il y a des circonstances spéciales se rapportant

aux traités qui sont les instruments constitutifs d'organisations internationales; la Commission doit les garder présentes à l'esprit lorsqu'elle examine ces situations particulières.

25. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il a simplement voulu savoir si la Commission accepterait, à première vue, l'idée d'élargir la portée de l'article 48. Il est évident que le fond même de l'article doit être examiné en détail. Du point de vue de la rédaction, on éviterait la répétition si l'on élargissait le champ d'application de l'article 48.

26. Le PRÉSIDENT croit comprendre que la majorité de la Commission est d'avis d'ajourner l'examen de l'article 3 *bis* et il propose de procéder ainsi.

*Il en est ainsi décidé*¹.

ARTICLE 4 (Pouvoir de négocier, de rédiger, d'authentifier, de signer, de ratifier, d'approuver ou d'accepter un traité, ou d'y adhérer)

Article 4

Pouvoir de négocier, de rédiger, d'authentifier, de signer, de ratifier, d'approuver ou d'accepter un traité, ou d'y adhérer

1. Les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères n'ont pas à établir qu'ils sont habilités à négocier, à rédiger, à authentifier ou à signer un traité au nom de l'Etat qu'ils représentent.

2. a) Les chefs de mission diplomatique n'ont pas à établir qu'ils sont habilités à négocier, à rédiger et à authentifier un traité entre l'Etat qu'ils représentent et celui auprès duquel ils sont accrédités.

b) La même règle s'applique au chef d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale dans le cas de traités rédigés sous les auspices de ladite organisation ou de traités entre l'Etat qu'il représente et l'organisation auprès de laquelle il est accrédité.

3. Tout autre représentant d'un Etat doit établir, sous la forme de pouvoirs écrits, qu'il est habilité à négocier, à rédiger et à authentifier un traité au nom de l'Etat qu'il représente.

4. a) Sous réserve des dispositions du paragraphe 1 ci-dessus, le représentant d'un Etat doit établir qu'il est habilité à signer (définitivement ou *ad referendum*) un traité au nom de l'Etat qu'il représente en produisant un instrument de pleins pouvoirs.

b) Toutefois, dans le cas d'accords en forme simplifiée, il n'est pas nécessaire qu'un représentant produise un instrument de pleins pouvoirs, à moins que l'autre Etat qui négocie le traité ne l'exige.

5. Lorsqu'un instrument de ratification, d'adhésion, d'approbation ou d'acceptation est revêtu des formes requises par un représentant de l'Etat autre que le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, ledit représentant est tenu de prouver qu'il est habilité à cet effet.

6. a) Dans les cas où il est requis, l'instrument de pleins pouvoirs peut soit être limité à l'accomplissement

¹ Pour la reprise du débat, voir 820^e séance, par. 27 et 28.

de l'acte dont il s'agit, soit revêtir la forme d'un octroi de pleins pouvoirs qui englobe l'accomplissement de cet acte.

b) S'il y a retard dans la transmission de l'instrument de pleins pouvoirs, une lettre ou un télégramme, établissant l'octroi de pleins pouvoirs et émanant de l'autorité compétente de l'Etat intéressé ou du chef de sa mission diplomatique dans le pays où le traité est négocié, est accepté provisoirement, sous réserve de la production ultérieure d'un instrument de pleins pouvoirs en bonne et due forme.

c) La même règle s'applique à une lettre ou à un télégramme émanant du chef d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale, lorsqu'il s'agit des traités visés à l'alinéa *b* du paragraphe 2.

27. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le texte révisé qu'il propose pour l'article 4 et qui est ainsi rédigé :

Article 4

1. Un représentant peut être considéré comme ayant pouvoir d'agir au nom de l'Etat qu'il représente, en matière de conclusion de traités, aux conditions énoncées dans les paragraphes qui suivent, à moins que dans un cas particulier son défaut de pouvoir ne soit évident.

2. Les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères peuvent être considérés comme ayant pouvoir de négocier, rédiger, adopter, authentifier ou signer un traité ainsi que de signer tout instrument relatif à un traité.

3. a) Les chefs de mission diplomatique peuvent être considérés comme ayant pouvoir de négocier, rédiger ou signer un traité entre l'Etat qu'ils représentent et celui auprès duquel ils sont accrédités.

b) La règle énoncée à l'alinéa *a* s'applique aussi au chef d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale dans le cas de traités rédigés sous les auspices de l'organisation auprès de laquelle il est accrédité.

c) Les autres représentants ne peuvent être considérés comme ayant, du seul fait de leur charge, pouvoir de négocier, rédiger ou adopter un traité au nom de l'Etat qu'ils représentent; tout autre Etat qui négocie le traité peut, s'il le juge bon, exiger la production d'un instrument de pleins pouvoirs.

4. Sauf les dispositions du paragraphe 1, un représentant ne peut être considéré comme ayant pouvoir de signer un traité ou un instrument relatif à un traité que :

a) S'il produit un instrument de pleins pouvoirs ou

b) S'il ressort de la nature du traité, de ses termes ou des circonstances de sa conclusion que l'intention des Etats intéressés était de ne pas requérir la production de pleins pouvoirs.

5. a) S'il y a retard dans la transmission de l'instrument de pleins pouvoirs, une lettre ou un télégramme, établissant l'octroi de pleins pouvoirs et émanant de l'autorité compétente de l'Etat intéressé ou du chef de sa mission diplomatique dans le pays où le traité est négocié, peut être accepté provisoirement, sous réserve de la production ultérieure d'un instrument de pleins pouvoirs en bonne et due forme.

b) La même règle s'applique à une lettre ou à un télégramme émanant du chef d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale, lorsqu'il s'agit des traités visés à l'alinéa *b* du paragraphe 3.

28. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il y a un rapport étroit entre l'article 4 et l'article 31, qui traite des cas où un traité est conclu sans que les dispositions du droit interne aient été pleinement observées. Dans l'article 31, la Commission a dans l'ensemble exclu les dispositions du droit interne comme étant inapplicables, à moins qu'il n'y ait eu violation manifeste des prescriptions qu'il contient. Comme l'article 4 concerne, lui aussi, le droit interne, la Commission voudra peut-être en différer l'examen jusqu'à ce qu'elle aborde l'article 31, de manière à discuter les deux articles en même temps.

29. M. YASSEEN pense que la Commission ne doit pas envisager de discuter les deux articles en même temps, mais qu'il lui serait difficile d'étudier l'article 4 sans jeter ce faisant, un coup d'œil sur l'article 31. Il doit donc être parfaitement admissible qu'un membre de la Commission, en traitant de l'article 4, s'inspire de l'article 31.

30. M. ROSENNE estime que la Commission pourrait difficilement examiner l'article 4 avant de connaître les vues du Rapporteur spécial, non seulement au sujet de l'article 31, mais peut-être aussi des articles 32 et 49. C'est pourquoi il appuie la proposition du Rapporteur spécial tendant à différer l'examen de l'article 4.

31. M. AGO considère, pour sa part, l'article 31 comme l'un des plus défectueux du projet et n'aimerait pas que ce texte soit expressément lié à celui de l'article 4. Il s'agit de deux questions entièrement distinctes : l'article 4 traite des pouvoirs de l'organe qui négocie, tandis que l'article 31 traite de la validité d'un traité à propos de la compétence de conclure des traités, laquelle sera établie par des règles internes. Il souhaite donc que la Commission se limite à l'article 4.

32. M. AMADO s'élève contre l'idée d'ajourner l'examen de l'article 4 en le rattachant à l'article 31 qui se réfère au droit interne relatif à la compétence de conclure des traités.

33. M. CASTRÉN appuie M. Ago et est d'avis que la Commission examine l'article 4 dans son ensemble, sans le diviser, pour commencer tout au moins.

34. M. ELIAS estime que la discussion devrait porter essentiellement sur l'article 4, mais le Rapporteur spécial et les membres de la Commission sont certes libres de se référer à tout autre article pertinent.

35. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que l'article 4, comme l'article 31, soulève certaines questions de principe dans la manière dont il traite des effets du droit interne; il se peut donc qu'à la suite de la discussion de l'article 4, la Commission soit amenée à modifier l'article 31. Ceci dit, il pense, lui aussi, que l'article 4 peut être examiné dans son propre contexte. Il serait cependant difficile de le discuter paragraphe par paragraphe parce qu'il existe un lien étroit entre tous les paragraphes.

36. Le PRÉSIDENT dit qu'il invitera le Rapporteur spécial à faire un exposé introductif général sur l'article 4, après quoi la Commission pourrait discuter l'article dans son ensemble et, ultérieurement, paragraphe par paragraphe.

37. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que, pour tenir compte des critiques dont l'article 4 a fait l'objet, il a décidé de lui donner un nouveau libellé.

38. Comme le Gouvernement suédois l'a signalé dans ses observations (A/CN.4/175, section I.19), l'article 4 a essentiellement trait à la question de la preuve de l'habilitation; ses dispositions ne sont pas censées définir le pouvoir effectif des organes de l'Etat, question qui ressortit au droit interne. Le problème qui se pose est de déterminer dans quelle mesure le représentant d'un Etat peut se fier à une personne qui prétend agir au nom d'un autre Etat. L'article 4 vise donc à régler la question de savoir dans quels cas il faut produire la preuve de l'habilitation.

39. On a critiqué les termes quelque peu catégoriques dans lesquels les dispositions de l'article 4 sont formulées. On a dit que la règle énoncée au paragraphe 3 ne correspondait pas à la pratique actuelle et qu'il arrive qu'indépendamment des cas mentionnés aux paragraphes 1 et 2, on reconnaisse à telle ou telle personne le pouvoir d'accomplir les actes mentionnés sans qu'elle ait à produire un instrument de pleins pouvoirs.

40. Le Gouvernement suédois a proposé de modifier l'article en gardant présent à l'esprit le problème fondamental de savoir qui supportera les risques en cas d'insuffisance de preuves. Sir Humphrey s'est efforcé de tenir compte de cette suggestion. Il a en même temps abrégé le texte en englobant, dans le nouveau paragraphe 2, les dispositions concernant les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, qui figuraient aux paragraphes 1 et 5 de l'ancien article.

41. Le nouveau paragraphe 1 est purement introductif, sauf pour la réserve finale, « à moins que dans un cas particulier son défaut de pouvoir ne soit évident », qu'il a introduite pour tenir compte des dispositions de l'article 31.

42. Dans les nouveaux paragraphes 2, 3 et 4, il a employé les formules « peuvent être [ou « ne peuvent être »] considérés comme ayant pouvoir ... » au lieu des formules plus catégoriques « doivent établir » ou « n'ont pas à établir » qui figuraient dans l'ancien texte. Ce faisant, il a voulu assouplir le texte conformément aux observations faites par un certain nombre de gouvernements. Sous sa nouvelle forme, l'article ne peut plus être faussement interprété comme énonçant le pouvoir absolu en droit international de conclure des traités. Ainsi, par exemple, l'article ne dit rien d'autre que ceci : un chef d'Etat, un chef de gouvernement ou un ministre des affaires étrangères peut, sans produire de preuves, être considéré comme investi du pouvoir d'accomplir les actes dont il s'agit.

43. Le nouveau texte que Sir Humphrey propose a peut-être besoin d'être quelque peu remanié de façon à faire ressortir plus clairement que ses dispositions concernent uniquement la preuve des pleins pouvoirs; peut-être pourrait-on aussi abrégé le texte encore davantage.

44. M. CASTRÉN constate que le nouveau texte du Rapporteur spécial semble nettement meilleur que l'an-

ciens : aussi est-il disposé à l'accepter *grosso modo*. Il y remarque pourtant quelques imprécisions et quelques éléments inutiles et, d'autre part, le texte français ne correspond pas toujours exactement au texte original anglais.

45. M. Castrén approuve la suppression de l'alinéa *a* du paragraphe 6 de l'ancien texte. Il accepte aussi la nouvelle forme donnée à l'alinéa *b* du paragraphe 4, d'où est éliminée la mention des accords en forme simplifiée mais qui s'applique à d'autres cas possibles et qui est donc plus complète.

46. Le paragraphe 5 de l'ancien texte, qui concerne la ratification, l'adhésion, l'approbation et l'acceptation, peut disparaître, du moment que l'on remanie les dispositions des paragraphes 1 et 4 du texte en question; mais il faudrait aussi modifier dans le même sens le titre de l'article.

47. A l'alinéa *a* du paragraphe 3 du nouveau texte, le Rapporteur spécial n'a sans doute pas eu l'intention de donner aux chefs de missions diplomatiques un droit général d'adopter (en anglais : « adopt ») des traités entre l'Etat qu'ils représentent et celui auprès duquel ils sont accrédités; le texte français donne ici le mot « signer ». Si M. Castrén a bien compris, il s'agit seulement de l'adoption du texte du traité, c'est-à-dire de l'acte dont il est question notamment à l'article 6. S'il en est bien ainsi, il faudrait le préciser clairement en disant : « ou adopter le texte d'un traité », et faire la même modification au paragraphe 2, où l'on trouve en français le mot « adopter » et en anglais « adopt ».

48. Enfin, M. Castrén suggère de supprimer, à l'alinéa *c* du paragraphe 3, tout le dernier membre de phrase : « tout autre Etat qui négocie le traité peut, s'il le juge bon, exiger la production d'un instrument de pleins pouvoirs », car cela va de soi.

49. M. BRIGGS se félicite d'entendre le Rapporteur spécial dire que l'article 4 concerne la preuve du pouvoir de conclure des traités, car on a dit qu'il soulevait une question de droit interne. En fait, il a trait à une question de droit international et, en 1962, l'orateur avait lui-même préconisé que l'article stipule expressément que c'est aux fins du droit international que les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères n'ont pas à produire la preuve de leur pouvoir d'accomplir les actes envisagés⁵. En revanche, la question de la source du pouvoir relève du droit interne. C'est pourquoi il propose de modifier le titre de l'article comme suit : « Preuve du pouvoir de négocier, de rédiger, etc. ».

50. En ce qui concerne l'article lui-même — dont l'ancien texte n'est pas tellement sujet à critique — M. Briggs n'a pas d'objection contre la manière de voir du Rapporteur spécial, à condition qu'on souligne davantage, dans le paragraphe 2, le fait qu'il traite d'une question de preuve.

51. Cependant, M. Briggs pourra difficilement accepter le paragraphe 1, notamment la réserve finale où il est

⁵ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. I, p. 83 et 84, par. 51 à 55.*

dit que le défaut de pouvoir doit être « évident ». Dans l'article 31, le terme « évidente » se rapporte à la violation du droit interne et même dans ce cas il est assez illusoire de penser qu'il soit facile de dire qu'une violation de droit est évidente. Or, dans l'article 4, il s'agit d'un défaut de pouvoir et un défaut de pouvoir n'est pas toujours une question de droit. Si l'on ouvre le dictionnaire juridique de Black, le terme anglais « *manifest* » est défini comme signifiant « *indisputable* » (indiscutable), « *unmistakable* » (certain), « *self-evident* » (évident par lui-même) ou « *requiring no proof* » (ne nécessitant aucune preuve). Il serait certainement très difficile de déterminer dans quels cas le défaut de pouvoir ne nécessite aucune preuve. Le nouveau paragraphe 1 qui est proposé risque de soulever plus de problèmes qu'il n'en résout et c'est pourquoi il est partisan de le supprimer.

52. Le paragraphe 2 est ambigu; les mots « peuvent être », surtout si on les lit en corrélation avec la réserve finale du paragraphe 1, pourraient être interprétés comme signifiant qu'en cas de doute quant à leur habilitation, on peut exiger des pleins pouvoirs d'un chef d'Etat, d'un chef de gouvernement ou d'un ministre des affaires étrangères. Aussi conviendrait-il de remanier le paragraphe à peu près comme suit : « Aux fins du droit international, les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères sont considérés d'office comme ayant le pouvoir... »

53. M. YASSEEN éprouve quelque difficulté à comprendre l'utilité de cet article. Comme l'a souligné M. Briggs, il s'agit ici d'une question internationale : quand doit-on et quand ne doit-on pas exiger la preuve qu'une certaine personne représente bien son Etat pour accomplir des actes relatifs à la conclusion d'un traité ? Il est généralement admis qu'un chef d'Etat, un chef de gouvernement, ou un ministre des affaires étrangères n'ont pas à fournir la preuve de leur pouvoir. Pour M. Yasseen, toute autre personne, même si elle n'est pas chef de mission diplomatique, doit être considérée comme ayant les pouvoirs nécessaires si elle produit un instrument de pleins pouvoirs.

54. Outre que la formule permissive n'est pas satisfaisante, la nouvelle version n'ajoute pas grand-chose au droit international positif; elle donne trop de détails pour exprimer une idée simple. Il y aurait donc lieu de la simplifier et de l'abréger.

55. M. TOUNKINE approuvant, dans l'ensemble, le point de vue du Rapporteur spécial, veut se borner à faire quelques remarques. Les principales difficultés que soulève l'article 4 viennent du fait qu'il parle d'une chose mais vise autre chose; il parle de pouvoir alors qu'en réalité il a trait aux instruments de pleins pouvoirs, en d'autres termes, à la preuve qui doit être produite et non au pouvoir lui-même. Cela apparaît d'une manière particulièrement claire dans l'ancien texte, mais le texte remanié du Rapporteur spécial contient encore quelques mentions du pouvoir. Le Comité de rédaction devra modifier le texte de manière à exprimer exactement l'idée que tous les membres de la Commission ont dans l'esprit.

56. M. Tounkine partage l'avis de M. Yasseen touchant l'emploi des mots « peuvent être considérés ».

Il est de pratique générale de ne pas exiger d'un chef d'Etat, d'un chef de gouvernement ou d'un ministre des affaires étrangères qu'ils produisent leurs pleins pouvoirs. Le texte du nouveau paragraphe 2 semble donc constituer un pas en arrière. Si l'accord est général sur ce point, le Comité de rédaction pourrait recevoir pour instruction de modifier le paragraphe en conséquence.

57. Enfin, l'article devrait être considérablement abrégé de manière à ne contenir que peu de chose en plus des idées exprimées à l'alinéa c du paragraphe 3 et au paragraphe 4.

58. M. AGO se plaît à constater que les membres de la Commission sont largement d'accord avec le Rapporteur spécial sur l'idée qu'il y a lieu d'exprimer dans cet article; en même temps, ils ne sont pas pleinement satisfaits de la manière dont elle est exprimée.

59. M. Ago souscrit à ce que vient de dire M. Tounkine. Le Rapporteur spécial lui-même a bien senti que l'ancien article 4 était trop long, trop pompeux, pour traiter d'une question qui est en fait d'importance secondaire. De plus, le texte était rédigé de manière équivoque, comme le prouvent les observations des gouvernements. Par exemple, la délégation italienne à la Sixième Commission de l'Assemblée générale avait compris que l'article se référait à la question de fond et visait à définir quels organes ont la compétence nécessaire (A/CN.4/175, section II).

60. M. Ago ne partage pas l'avis de M. Briggs selon lequel il conviendrait de préciser que l'article traite d'une question de droit international. En fait, l'article ne traite pas du tout d'une question de fond, que ce soit de droit international ou de droit interne; il traite uniquement de la question des preuves à apporter pour établir que le représentant de l'Etat a les pleins pouvoirs nécessaires; c'est pourquoi M. Ago appuie la suggestion de M. Briggs tendant à modifier le titre de l'article.

61. Du point de vue de la rédaction, le texte proposé par le Rapporteur spécial marque parfois une amélioration par rapport à l'ancien texte, mais ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, l'ancien paragraphe 1 montrait, si on le lisait bien, qu'il s'agissait uniquement d'une question de preuves, tandis que le paragraphe correspondant du nouveau texte, le paragraphe 2, accentue l'équivoque en employant l'expression « peuvent être considérés ».

62. Les propositions de M. Tounkine sont excellentes. Il faut avant tout condenser l'article et y indiquer, sans équivoque, qui doit produire un instrument de pleins pouvoirs et qui n'y est pas tenu parce qu'il est présumé avoir les pleins pouvoirs en question.

63. M. LACHS tient à féliciter le Rapporteur spécial des améliorations qu'il a proposées à l'article 4. Au contraire de l'article 31, qui traite du fond, l'article 4 traite d'une question de preuve. C'est pourquoi M. Lachs appuie la proposition de M. Briggs tendant à modifier le titre.

64. L'article 4 énonce les cas dans lesquels les pleins pouvoirs doivent être produits et les cas où leur existence est présumée. Dans ces deux cas, les dispositions de l'article sont destinées à assurer un minimum de sécurité dans les relations internationales; un négocia-

teur doit savoir dans quelle mesure il peut se fier à la parole d'un autre négociateur.

65. M. Lachs partage les doutes éprouvés par M. Briggs au sujet de la réserve inscrite à la fin du paragraphe 1. En tout état de cause, cette réserve ne peut être applicable qu'aux paragraphes 2 et 3; dans les cas visés par les paragraphes 4 et 5 du nouveau projet, il est difficile d'imaginer comment le défaut de pouvoir peut être évident, puisque les pleins pouvoirs doivent être produits. Toutefois, comme le paragraphe 1 sert d'introduction et n'ajoute rien au fond de l'article, il convient de le supprimer.

66. Quant au paragraphe 2, il appuie la proposition de M. Briggs tendant à remplacer les mots « peuvent être considérés comme ayant pouvoir » par « sont considérés comme ayant pouvoir ». Les mots « peuvent être » sont équivoques et doivent être remplacés, non seulement au paragraphe 2, mais encore aux paragraphes 3 et 4. M. Lachs estime aussi, comme M. Tounkine qu'il convient de remplacer partout la mention du pouvoir par celle de la preuve des pouvoirs.

67. M. Lachs ne voit pas pourquoi, au paragraphe 2, il est question seulement de la signature d'un instrument relatif à un traité, alors qu'en ce qui concerne le traité proprement dit, on mentionne le « pouvoir de négociateur, rédiger, adopter, authentifier ou signer ».

68. A l'alinéa 3 c, les mots « s'il le juge bon », semblent totalement inutiles et devraient être supprimés. Le paragraphe 4 pourrait être abrégé, mais M. Lachs n'a pas d'objection de principe contre les dispositions qu'il énonce.

69. Le nouveau texte de l'article 4 offre néanmoins une bonne base de travail pour le Comité de rédaction.

70. M. PAREDES déclare que les articles 4 et 31 traitent de deux problèmes totalement différents. L'article 4 a trait aux pouvoirs que doit produire un négociateur, et l'article 31 au pouvoir constitutionnel d'un organe de l'Etat pour conclure un traité. Il conviendrait donc que l'article 31 précède l'article 4.

71. Ni un chef d'Etat, ni un chef de gouvernement ne devrait, en aucun cas, être tenu de produire des pleins pouvoirs puisque c'est précisément le chef de l'Etat ou le chef du gouvernement qui confère à une autre personne les pleins pouvoirs pour la négociation d'un traité. Il ne convient donc pas de laisser entendre qu'un chef d'Etat ou un chef de gouvernement pourrait avoir à se conférer à lui-même les pleins pouvoirs.

72. Quant à savoir ce qu'il faut entendre par défaut de pouvoir « évident », ce défaut sera « évident » en cas de signature d'un accord, non par le chef de l'Etat ou par le chef du gouvernement, mais par un autre organe qui ne possède pas, aux termes de la constitution, le pouvoir de conclure des traités.

73. Compte tenu du fait que l'article 4 traite de la preuve, il convient d'établir une distinction entre la preuve de la capacité de négociateur et la preuve de la capacité de conclure des traités. Il n'est pas évident qu'un ministre des affaires étrangères doit être présumé détenir le pouvoir de conclure des traités, à moins qu'il n'agisse en qualité de mandataire du chef de l'Etat ou du chef du gouvernement.

74. M. Paredes s'associe aux membres de la Commission qui ont fait observer que la question du pouvoir relève du droit interne; c'est la constitution qui doit spécifier les fonctions et les pouvoirs conférés à chacun des organes de l'Etat.

75. Le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial facilitera les négociations relatives aux traités et M. Paredes est donc disposé à l'adopter.

76. M. EL-ERIAN approuve la plupart des observations présentées par M. Briggs. Comme l'article 4 traite de la preuve du pouvoir et non pas du fond de la question, il importe de maintenir le lien avec l'article 31 prévu à l'origine.

77. M. El-Erian accepte la proposition de supprimer le nouveau paragraphe 1. La suppression de ce paragraphe et de la réserve qu'il contient contribuera à affirmer la situation spéciale du chef de l'Etat, du chef du gouvernement et du ministre des affaires étrangères, au sujet desquels l'ancien texte avait reconnu la pratique générale, qui consiste à ne pas exiger qu'ils produisent la preuve de leur pouvoir. Il pense aussi qu'il convient de maintenir la triple distinction entre, premièrement, la négociation, la rédaction et l'authentification; deuxièmement, la signature; et troisièmement, la ratification, l'adhésion, l'approbation ou l'acceptation, telle qu'elle apparaît dans l'ancien texte de l'article 4.

78. Enfin, M. El-Erian demande si c'est le texte ancien de l'article 4 ou le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial qui sert de base de discussion. Pour sa part, il estime que l'ancien texte pourrait être abrégé de façon à tenir compte de quelques-uns des objectifs visés par le Rapporteur spécial dans sa nouvelle formule.

79. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission est saisie des deux textes, mais que le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial est prioritaire. Toutefois, la Commission n'est liée ni par l'un ni par l'autre de ces textes; les avis qu'elle exprimera seront communiqués, avec les deux textes, au Comité de rédaction.

80. M. TSURUOKA estime que la nouvelle proposition du Rapporteur spécial améliore considérablement l'ancien article 4 et il fait siennes les observations des orateurs précédents, en particulier celles de M. Lachs.

81. En formulant l'article 4, la Commission doit avoir présent à l'esprit que son but est de préciser la règle du droit international afin d'assurer à la fois la sécurité et la souplesse des transactions internationales. Le Comité de rédaction saura certainement concilier ces deux exigences apparemment contradictoires.

82. Lorsque la Commission parle des pleins pouvoirs, comme preuve qu'un Etat autorise un individu à négocier et à accomplir d'autres actes relatifs à la conclusion d'un traité, elle doit aussi se demander quelle forme doivent revêtir ces pleins pouvoirs. Dans l'ancien texte, la Commission a précisé que les pleins pouvoirs devaient être attestés par un instrument en forme écrite. Mais M. Tsuruoka pense qu'il ne faut pas exclure la possibilité d'admettre comme preuve une déclaration orale, émanant par exemple du ministère des affaires étrangères.

83. Pour simplifier l'article 4, M. Tsuruoka estime, comme d'autres orateurs, qu'il faudrait le réduire à l'essentiel, c'est-à-dire aux paragraphes 2 et 3. Ainsi, la Commission proposera une formule nette qui pourra être acceptée par la plupart des Etats.

84. M. AMADO rappelle que la Commission a pour tâche de dire quel est le droit international en cette matière. Est-ce le principe qu'un chef d'Etat, un chef de gouvernement, un ministre des affaires étrangères sont habilités à négocier, rédiger, authentifier ou signer un traité au nom de l'Etat qu'ils représentent ? Ou bien faut-il admettre l'opinion du Gouvernement autrichien (A/CN.4/175, section I.3, par. 4), à laquelle s'est rallié le Rapporteur spécial, suivant laquelle ce principe ne serait qu'une présomption ? Ces trois personnages sont-ils des mandataires ou sont-ils eux-mêmes la source du pouvoir en question ? La Commission doit répondre à ces questions.

85. Après les observations qui viennent d'être formulées par divers membres, les paragraphes 4 et 5 du nouveau texte et le paragraphe 6 de l'ancien texte ne tiennent pas debout. M. Amado propose de réduire l'article à une disposition unique rédigée comme suit : « Les représentants autres que *a* les chefs d'Etats, les chefs de gouvernements et les ministres des affaires étrangères et *b* les chefs de missions diplomatiques, ne peuvent être considérés comme ayant, du seul fait de leur charge, pouvoir de négocier, rédiger ou adopter un traité au nom de l'Etat qu'ils représentent. » Tel est, à son avis, la règle du droit international.

La séance est levée à 18 heures.

781^e SÉANCE

Mardi 11 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castren, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 4 (Pouvoir de négocier, de rédiger, d'authentifier, de signer, de ratifier, d'approuver ou d'accepter un traité, ou d'y adhérer) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du texte révisé que le Rapporteur spécial propose pour l'article 4¹.

2. M. ROSENNE constate que la discussion a révélé une tendance générale à restreindre la portée de l'article 4 à une simple question de forme : celle de savoir quand et par qui la preuve formelle du pouvoir d'agir en liaison avec la conclusion d'un traité est requise ou non et quand cette preuve peut être facultative. M. Rosenne est disposé à accepter cette façon d'aborder le problème.

3. Comme l'a fait observer M. Amado, il convient de faire porter l'accent sur la question des pleins pouvoirs, considérés exclusivement comme une question de forme. Il est donc indispensable d'exclure des termes tels que « pouvoir de négocier », qui ont été à l'origine de bien des problèmes auxquels s'est heurtée la Commission; le terme « pouvoir » a diverses significations et peut donc prêter à confusion. Toutefois, il sera assez difficile de trouver un autre terme qui convienne. A première vue, la mention de l'instrument conférant les pleins pouvoirs pourrait paraître indiquée, mais les débats de la quatorzième session ont montré la nécessité d'une souplesse plus grande que celle à laquelle ce terme ferait penser. Il est particulièrement intéressant à cet égard de se reporter à la déclaration faite à la 641^e séance par le Président actuel de la Commission au sujet des cas où la preuve des pouvoirs de négocier que possède un représentant revêt la forme d'une lettre².

4. M. Rosenne propose que le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction utilisent une formule du genre « preuve de son pouvoir de négocier ». Il serait alors inutile de traiter, dans l'article 4 ou dans le commentaire, la question du risque, question qu'a mentionnée le Gouvernement suédois (A/CN.4/175, section I.19). Elle se pose directement à propos des articles 31 et 32 et un peu différemment à propos de l'article 47 au sujet duquel il réserve sa position.

5. A ce sujet, M. Rosenne ne peut partager le point de vue des orateurs précédents, selon lesquels la question traitée à l'article 4 est entièrement distincte de celles qui font l'objet des articles 31 et 32; en fait, les deux séries de dispositions constituent, en quelque sorte, le revers et l'avvers d'une seule et même monnaie. Il est donc nécessaire de coordonner les trois articles en ce qui concerne non seulement les idées sous-jacentes, but que la Commission est près d'atteindre, mais aussi la rédaction.

6. M. Briggs ayant repris sa proposition de 1962 tendant à introduire la formule restrictive « au fins du droit international », M. Rosenne reprendra lui-même sa contre-proposition tendant à ce que cette formule soit remplacée par « aux fins des présents articles »³. Il est indispensable d'éviter de donner une portée trop large à cette disposition.

7. M. Rosenne n'est pas en faveur de l'emploi des termes « adopter un traité », qui sont entièrement nouveaux dans le projet d'articles et ne conviennent nullement, parce qu'ils peuvent avoir des significations diverses.

² *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, p. 81, par. 29.

³ *Ibid.*, p. 85, par. 71.

¹ Voir 780^e séance, par. 27.

8. Il éprouve également des doutes quant à l'expression « mission permanente auprès d'une organisation internationale », utilisée à l'alinéa 3 *b* du nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial; les termes habituellement employés, du moins aux Nations Unies, sont « représentant permanent auprès des Nations Unies ». En outre, il arrive qu'il y ait plus d'un représentant permanent; un Etat Membre peut avoir un représentant permanent au Siège à New York et un autre à Genève, et peut-être encore un autre accrédité auprès de l'un des autres bureaux régionaux des Nations Unies. En 1958, de nombreuses délégations à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer comprenaient à la fois le représentant permanent à New York et le représentant permanent à Genève; avec une disposition comme celle qui figure au nouvel alinéa 3 *b*, il est difficile de voir si l'un des représentants permanents ou les deux seraient dispensés de produire leurs pleins pouvoirs.

9. M. Rosenne suppose que la mention d' « une organisation internationale », dans ce même alinéa 3 *b*, désigne une organisation internationale publique. Il se pose toutefois une question plus importante en ce qui concerne les types de traités visés par cet alinéa. Au cours des débats de la quatorzième session, la Commission avait eu tendance à limiter cette disposition aux traités conclus entre un Etat et une organisation internationale, mais cette tendance ne s'était pas traduite dans le texte de l'alinéa 2 *b* adopté par la Commission, qui mentionnait à la fois ces traités et les traités « rédigés sous les auspices de l'organisation »; le nouveau texte du Rapporteur spécial ne parle que de ce dernier type de traité.

10. M. Rosenne estime que l'alinéa 3 *b* devrait être absolument parallèle à l'alinéa 3 *a* et se rapporter aux seuls traités conclus entre un Etat et l'organisation auprès de laquelle le représentant de cet Etat est accrédité. Quant aux traités conclus « sous les auspices de l'organisation », expression qui peut donner lieu à des difficultés, la question des pleins pouvoirs sera probablement visée par le règlement intérieur ou par la proposition du Rapporteur spécial tendant à généraliser la règle énoncée à l'article 48 sous la forme de son nouvel article 3 *bis*, ou par les deux.

11. En ce qui concerne la structure générale de l'article, M. Rosenne trouve intéressante la simplification proposée par le Gouvernement japonais (A/CN.4/175, section I.11, Annexe).

12. Pour ce qui est du paragraphe 5, il s'agit surtout de savoir quelle expression employer pour l'instrument établissant les pleins pouvoirs. Ce paragraphe a son utilité, mais s'il était supprimé, la question pourrait aisément être traitée dans le commentaire.

13. Le PRÉSIDENT croit que, si le Gouvernement suédois a tant insisté à propos de la preuve de la légitimation et de la compétence des représentants, c'est sans doute en raison de l'affaire du Groenland oriental ⁴.

14. Quant à la terminologie, il a recherché s'il fallait dire « représentant », « représentation », « délégation »

ou « mission » auprès des organisations intergouvernementales et il a constaté que l'usage n'est pas clair, même dans la résolution adoptée par l'Assemblée générale à sa troisième session ⁵. La Dotation Carnegie va étudier la position des missions permanentes auprès des organisations internationales; là aussi, il s'agira de savoir ce que l'on entend par « missions permanentes » et « représentants permanents » et si les deux notions doivent se confondre. Il arrive même que certains Etats aient plusieurs représentants permanents auprès de l'Organisation des Nations Unies, selon qu'il s'agit du chef de la délégation, du chef de la délégation au Conseil de tutelle ou du chef de la délégation au Conseil de sécurité.

15. M. REUTER souscrit à ce qui a été dit à partir des observations de M. Tounkine et de M. Amado. Pour chaque article, la Commission doit toujours se souvenir qu'il lui faut rédiger des règles de droit international et non pas des conseils, des descriptions ou des règles de droit interne.

16. En ce qui concerne l'article 4, l'essentiel pour la Commission est de se demander à qui elle veut donner des droits. M. Reuter a l'impression que la personne ou les personnes auxquelles il s'agit de donner des droits ne sont pas clairement désignées dans le nouveau texte de l'article et n'apparaissent que dans la deuxième partie du paragraphe 3 *c*. La Commission entend donner les droits non pas directement aux chefs d'Etat, aux chefs de gouvernement ou aux ministres, mais aux Etats qui négocient par l'intermédiaire de ces personnes.

17. En réalité, il y a deux droits en cause. Tout d'abord, le droit pour tout Etat qui négocie de considérer comme régulièrement habilitées certaines personnes dans telles et telles conditions: si c'est l'intention de la Commission de donner ce droit à tout Etat qui négocie, elle doit le dire dans le libellé de l'article, qui, dès lors, n'est pas sans rapport avec l'article 31. D'autre part, il y a le droit d'exiger, dans certains cas, des pleins pouvoirs.

18. M. ELIAS déclare que le Rapporteur spécial a fait œuvre utile en présentant un texte révisé pour l'article 4, mais ce texte contient encore quelques éléments convenant à un code et qu'il y aurait intérêt à supprimer. Le Rapporteur spécial a lui-même exprimé l'avis « qu'il y a quelque chose de fondé dans l'argument selon lequel les articles continuent de renfermer certains éléments qui rappellent un « code » et ne sont pas encore entièrement rédigés dans la forme requise pour une convention (A/CN.4/177, section C, par. 2) ». Il n'est pas douteux qu'à la quatorzième session les membres de la Commission avaient toujours pour première idée celle d'un code, antérieurement envisagé par la Commission.

19. En conséquence, M. Elias propose d'abrégier le nouveau texte en supprimant les paragraphes 1 et 5 et en combinant la teneur des paragraphes 2, 3 et 4 pour en faire deux courts paragraphes.

⁵ Résolution 257 (III), *Documents officiels de la Troisième Session de l'Assemblée générale, première partie, Résolutions*, p. 171.

⁴ C. P. J. I., série A/B, n° 53.

20. Le premier traiterait de la question de savoir quand la preuve des pleins pouvoirs est ou n'est pas requise, ce qui est le point essentiel mentionné par M. Amado, et pourrait être rédigé à peu près comme suit :

« Un chef d'Etat, un chef de gouvernement ou un ministre des affaires étrangères ne seront pas tenus de produire des preuves de leurs pleins pouvoirs de négociateur, rédiger, adopter, authentifier ou signer un traité, mais ces preuves peuvent être exigées d'un chef de mission, à moins qu'il ne ressorte des circonstances de la conclusion du traité que l'intention des Etats intéressés était de ne pas requérir la production de pleins pouvoirs. »

21. Le second paragraphe porterait simplement ce qui suit : « Dans tous les autres cas, la production de pleins pouvoirs est requise. »

22. M. TABIBI estime que les dispositions de l'article 4 sont nécessaires, la Commission ayant adopté des règles relatives à la conclusion des traités. Ces dispositions contribueront à assurer l'uniformité en ce qui concerne la pratique des Etats relative à la conclusion des traités et même pour ce qui est des dispositions constitutionnelles pertinentes. Les règles adoptées par la Commission seront très utiles aux Etats qui élaborent de nouvelles constitutions, notamment à certains Etats ayant acquis récemment leur indépendance.

23. En ce qui concerne la forme de l'article, M. Tabibi pense qu'il devrait préciser, comme l'a proposé M. Amado, que les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères ont le pouvoir de conclure des traités. Cet article devrait énoncer aussi les pouvoirs implicites du chef de mission et comprendre une disposition selon laquelle la production de pouvoirs est requise des autres représentants. On pourrait y ajouter une mention de la pratique courante qui consiste à conférer les pouvoirs au moyen d'une lettre ou d'un télégramme. Il ne faut pas oublier qu'un très grand nombre de traités sont conclus quotidiennement et que, le plus souvent, l'autorisation de les conclure revêt la forme d'une lettre ou d'un télégramme.

24. M. Tabibi n'est pas particulièrement en faveur de l'emploi des mots « peuvent être considérés » aux paragraphes 2 et 3. Les personnes mentionnées dans ces paragraphes possèdent manifestement le pouvoir de négocier des traités; il y a donc lieu d'éviter la formule ambiguë « peuvent être ».

25. M. CASTRÉN annonce que, dans l'intention de faciliter la tâche du Comité de rédaction, il a préparé un nouveau texte d'article 4.

26. Il se rallie à ceux qui ont proposé de supprimer le paragraphe 1 du nouveau texte présenté par le Rapporteur spécial et propose de le remplacer par le paragraphe 1 suivant :

« Eu égard à leur caractère représentatif général, les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères sont considérés comme ayant pouvoir d'agir au nom de l'Etat qu'ils représentent, en matière de conclusion de traités. »

Le texte, rédigé en termes généraux, est inspiré des observations de M. Amado selon lesquelles il est généralement admis en droit international que ces personnages possèdent un droit général d'effectuer les divers actes se rapportant à la conclusion d'un traité au nom de l'Etat qu'ils représentent.

27. Le paragraphe 2 du projet de M. Castrén ne diffère pas beaucoup du nouveau texte du Rapporteur spécial, sinon qu'il est un peu plus concis et plus précis. Il se lit comme suit :

« a) Les chefs de mission diplomatique sont considérés comme ayant pouvoir de négociateur ou rédiger un traité (ou adopter son texte) entre l'Etat qu'ils représentent et celui auprès duquel ils sont accrédités.

b) La même règle s'applique aussi au chef d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale dans le cas de traités rédigés sous les auspices de ladite organisation. »

28. Le paragraphe 3 du projet de M. Castrén combine l'alinéa c du paragraphe 3 et le paragraphe 4 du nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial. De plus, il prend en considération le fait que les chefs de mission diplomatique et les chefs de mission permanente auprès des organisations internationales ne possèdent pas un droit général de signer des traités. Il est ainsi conçu :

« Dans tous les autres cas, le représentant d'un Etat n'est considéré comme habilité à négocier, à rédiger ou à signer un traité (ou à adopter son texte) au nom de l'Etat qu'il représente que s'il produit un instrument de pleins pouvoirs ou s'il ressort de la nature du traité, de ses termes ou des circonstances de sa conclusion que l'intention des Etats intéressés était de ne pas requérir la production de pleins pouvoirs. »

29. Quant au paragraphe 4, il reprend les paragraphes 6 b et c du texte de 1962, correspondant au paragraphe 5 du nouveau texte du Rapporteur spécial.

30. M. PESSOU estime que la Commission s'éloigne de la forme d'une clarté lumineuse, suggérée la veille par M. Amado et enrichie encore par M. Reuter, et qu'elle continue à employer des termes qui ne donnent pas une idée très nette de la portée de l'article. Il importe de définir, d'abord, qui sont les sujets de droit international dont il s'agit et ensuite, les droits qui leur sont donnés.

31. M. TSURUOKA constate que le projet de M. Castrén n'exclut pas non plus les traités conclus entre les Etats et les organisations internationales. Cette exclusion serait cependant préférable puisque la Commission ne s'occupe, pour le moment, que des traités conclus entre Etats.

32. Le PRÉSIDENT fait observer qu'il s'agit aussi de traités conclus entre les Etats par les soins des organisations internationales. Il appartiendra au Comité de rédaction de tirer la question au clair.

33. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte la suggestion de modifier le titre de l'article 4 de manière à bien préciser que celui-ci se rapporte à

la preuve du pouvoir d'agir. Il reconnaît également le bien-fondé des arguments qui ont été avancés contre la réserve finale qui figure au paragraphe 1 de son texte. Par conséquent, comme le début du paragraphe n'a pour but que d'amener la réserve finale, il est disposé à supprimer le paragraphe purement et simplement.

34. C'est sans doute l'emploi de l'expression « ayant pouvoir d'agir » qui rend difficile de dissocier les dispositions de l'article du contexte du droit interne. Au cours des discussions qui se sont déroulées à la quatorzième session⁶, on s'est bien rendu compte que l'article avait trait à l'habilitation apparente de représenter un Etat lors de la conclusion d'un traité. L'intention avait été de marquer l'existence de ce qui serait considéré en droit anglais comme des présomptions. Toutefois, l'emploi du terme « présomption » n'est guère indiqué en droit international à cause des difficultés de rédaction qu'il soulève et de ce qu'il évoque dans l'esprit des juristes des pays de droit civil.

35. L'idée que la Commission cherche à exprimer est qu'il y a des cas où un représentant peut être considéré comme habilité, non pas tant à conclure un traité mais à représenter son Etat lors de la négociation et la conclusion d'un traité.

36. Ceci dit, il conviendrait de mentionner dans l'article, comme le suggère le Gouvernement suédois, le risque auquel s'expose un Etat s'il conclut un traité sans exiger la preuve de l'habilitation du représentant d'un autre Etat. Comme il est indispensable de formuler les dispositions de l'article 4 en gardant cette idée présente à l'esprit, Sir Humphrey n'est pas en faveur de la suggestion de M. Elias tendant à dire simplement que certaines personnes n'ont pas à produire la preuve de leur pouvoir d'agir; la question doit être envisagée du point de vue de l'autre Etat.

37. Pour ce qui est des autres catégories de personnes mentionnées à l'article 4, les gouvernements ont, dans leurs observations, critiqué le texte de l'article signalant que c'était une pratique courante, souvent même une pratique normale, que de ne pas exiger les pleins pouvoirs même lorsqu'il s'agit de représentants autres qu'un chef d'Etat, un chef de gouvernement ou un ministre des affaires étrangères. A cet égard aussi, la question doit être envisagée du point de vue de l'Etat auquel il appartient de décider si des preuves sont nécessaires ou non; aussi suggère-t-il que le Comité de rédaction tienne compte de ce fait lorsqu'il remaniera l'article.

38. Le Comité de rédaction devra aussi régler diverses autres questions qui se sont posées au cours du débat, dont il ne mentionnera qu'une ou deux. L'une a trait à l'emploi de l'expression « adopter le texte »; l'autre concerne les chefs de missions diplomatiques dont la Commission ne semble pas vouloir élargir le pouvoir limité actuel, qui ne s'étend qu'aux actes ne comportant pas de signature liant l'Etat.

39. Le Comité de rédaction, et ultérieurement la Commission elle-même, auront à réexaminer également la question des missions permanentes. Pour sa part, il estime que le texte élaboré en 1962 contient des dispositions de caractère trop général concernant la position des représentants permanents; beaucoup dépend des pouvoirs du représentant en cause, pouvoirs qui limitent parfois sa compétence à tel ou tel organe particulier d'une organisation internationale.

40. En ce qui concerne les autres représentants, Sir Humphrey pense, comme M. Amado et certains autres membres de la Commission, qu'il serait souhaitable de mettre au point un texte plus court sous forme d'une disposition supplétive générale, qui préciserait qu'il appartient aux autres Etats intéressés d'exiger la preuve des pleins pouvoirs, s'ils le jugent nécessaire. L'article 32, qui concerne le défaut de compétence pour conclure un traité et qui a l'effet d'un *estoppel* ou d'une forclusion, doit être examiné à cet égard. Si, ayant à faire à un représentant dans les circonstances envisagées par cet article, un Etat omet d'exiger la preuve des pleins pouvoirs, la question se posera de savoir si son droit d'invoquer le défaut de compétence dudit représentant ne s'en trouvera pas compromis.

41. Sir Humphrey propose donc de renvoyer l'article 4 au Comité de rédaction avec les observations faites au cours de la discussion, en l'invitant : i) à insérer dans le texte une disposition relative aux cas particuliers concernant les chefs d'Etats, les chefs de gouvernements et les ministres des affaires étrangères; ii) à rédiger la disposition générale relative aux autres représentants de la manière suggérée par M. Amado et d'autres membres de la Commission; et iii) à abrégier et simplifier l'ensemble du texte.

La proposition du Rapporteur spécial est adoptée⁷.

CONCLUSION DE TRAITÉS PAR UN ETAT AU NOM D'UN AUTRE OU PAR UNE ORGANISATION INTERNATIONALE AU NOM D'UN ETAT MEMBRE

42. M. EL-ERIAN demande si la Commission se propose de prendre une décision au stade actuel sur la question soulevée à la suite de l'article 4 dans le rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/177), à savoir la conclusion de traités par un Etat au nom d'un Etat Membre.

43. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle qu'en 1964 la Commission lui avait demandé de lui présenter ses vues sur ce problème à la présente session. A son avis, s'il est finalement jugé nécessaire d'inclure dans le projet un article sur cette question, celui-ci doit être placé immédiatement après le projet d'article relatif à la capacité. Il s'agit de décider dans quelle mesure il faut tenir compte de la notion de mandat dans la conclusion des traités. Personnellement, il est maintenant partisan de ne pas insérer un article de ce genre, mais voudrait connaître les vues de la Commission.

⁶ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. I, 641^e et 659^e séances.

⁷ Pour la reprise du débat, voir 811^e séance, par. 52 à 82.

44. M. EL-ERIAN pense, comme le Rapporteur spécial, que cette question doit être laissée de côté. Pour souhaitable qu'il soit en principe d'étudier tous les aspects possibles du droit des traités, la Commission doit, pour des raisons pratiques, se borner aux traités conclus entre Etats.

45. M. REUTER croit que la Commission sera peut-être amenée à tenir compte du problème quand elle abordera l'article relatif à la capacité, mais qu'il serait prématuré de s'y arrêter ici.

46. M. AGO est du même avis. Quand la Commission aura pris une décision sur la capacité, elle verra ce qu'elle doit faire au sujet de la représentation dans la négociation des traités.

47. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte cette suggestion et pense, comme M. Reuter, que le problème est lié à celui de la capacité. La Commission sera mieux à même de décider si la question doit être traitée dans le projet lorsqu'elle aura pris une décision au sujet de la capacité.

48. M. ROSENNE dit qu'il ne voit pas très bien le lien qui existe entre le sujet en discussion et la question de la capacité. Néanmoins, il pense que le Rapporteur spécial a raison de dire que cette question doit être laissée de côté.

49. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, souligne qu'on se trouve en présence de deux problèmes entièrement distincts : le cas où un seul représentant diplomatique agit pour le compte de deux Etats différents, ce qui soulève la question de l'habilitation dudit représentant à représenter l'Etat en question, et celui où un Etat agit pour le compte d'un autre, comme c'est le cas pour la Belgique et le Luxembourg. Dans ce second cas, le problème est suffisamment lié à celui de la capacité pour qu'il puisse être examiné en corrélation avec cette dernière.

50. Le PRÉSIDENT pense qu'il s'agit non de la question de la capacité d'un Etat d'être curateur d'un autre, mais uniquement de celle de la représentation, qui n'est pas nécessairement liée à la première. Un Etat peut avoir capacité d'agir en son nom propre, mais aussi de rendre service à un autre sur la demande de celui-ci. Comme on a vu, à plusieurs reprises, des Etats accaparer le pouvoir d'agir au nom d'autres Etats, la question n'est pas seulement juridique : elle concerne l'organisation de la communauté internationale et l'application du principe de l'égalité des Etats.

51. M. AGO reconnaît que le Président et M. Rosenne ont raison en un sens, puisque tous les membres de la Commission s'accordent maintenant à penser que tout Etat a la capacité de conclure des traités internationaux et que, lorsqu'un Etat conclut un traité au nom d'un autre Etat, ce ne peut être en conséquence d'une incapacité de l'Etat représenté.

52. Mais la question de la capacité se pose aussi d'un autre point de vue : normalement, un Etat conclut un traité qui implique des droits et des obligations pour lui-même, mais on doit envisager aussi la possibilité qu'un Etat conclut un traité qui implique des droits et des obligations pour un autre Etat. Le cas existe; la Commission doit s'en occuper, elle ne peut pas exclure

de son projet la question de la représentation d'un Etat par un autre Etat.

53. M. Ago est entièrement d'accord avec ceux qui pensent que la Commission ne doit pas trancher la question tout de suite; il insiste même pour qu'elle réserve entièrement la question de l'endroit du projet où cette question sera traitée. Mais ce serait agir à la légère que de décider dès à présent de ne pas consacrer un article à cette question.

54. M. AMADO se déclare en parfait accord avec M. Ago. L'Union économique belgo-luxembourgeoise existe, et il existe d'autres cas analogues : ce sont des faits de la réalité internationale qu'on ne peut pas ignorer. Ces cas deviendront d'ailleurs de plus en plus fréquents, à mesure que se développera l'organisation collective des Etats. C'est une des grandes conquêtes de l'époque moderne que des Etats acceptent de restreindre leur souveraineté pour mieux atteindre leurs propres buts et pour servir l'intérêt général de l'humanité.

55. Certes, il est peut-être difficile d'interrompre la ligne générale de la formulation des principes que les Etats devront suivre lorsqu'ils voudront faire un traité pour ouvrir, en quelque sorte, une parenthèse consacrée à un cas exceptionnel. Mais l'attitude de M. Amado n'est pas aussi exclusive que celle de M. Rosenne; on pourrait soutenir que la question a certains rapports avec la capacité des Etats de conclure des traités. En tous cas, elle a aussi beaucoup de liens avec la personnalité et la responsabilité des Etats.

56. M. ROSENNE dit que la discussion montre le danger d'employer des termes abstraits comme « capacité », qu'il avait interprété à la lumière de la discussion relative à l'article 3, comme signifiant la capacité de conclure des traités et rien d'autre.

57. Le problème essentiel est qu'un Etat doit savoir, lorsqu'il conclut un pacte, quelles sont les parties avec lesquelles il entre en rapports contractuels. Cette question une fois réglée, la seconde est de déterminer quelle est la forme appropriée qu'il faut donner audit pacte. Or, on peut difficilement légiférer sur une question de ce genre.

58. M. TOUNKINE dit que le principe en cause présente une importance considérable; la seule question qui se pose est celle de savoir s'il faut le discuter au stade actuel ou plus tard. Personnellement, il est partisan d'ajourner la discussion car le problème de la représentation est étroitement lié à d'autres articles, notamment ceux relatifs à la terminaison; si un Etat peut conclure un traité, il peut y mettre fin. C'est pourquoi il propose formellement que la Commission passe à l'examen de l'article 5.

La proposition de M. Tounkine est adoptée.

ARTICLE 5 (Négociation et rédaction d'un traité)

Article 5

Négociation et rédaction d'un traité

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 officielle, soit au cours de réunions

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.

59. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le nouveau texte de l'article 5 qu'il propose dans son rapport et qui est ainsi libellé :

Article 5

La négociation et la rédaction d'un traité s'effectuent :

a) Par la voie diplomatique ou autre voie officielle, au cours de réunions de représentants ou au sein d'une conférence internationale;

b) S'il s'agit d'un traité conclu sous les auspices d'une organisation internationale, au sein d'une conférence internationale convoquée soit par l'organisation soit par les Etats intéressés, ou au sein d'un organe de l'organisation en question.

60. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il ressort de ses observations qu'il n'a pas d'opinion bien arrêtée au sujet de cet article. Certains gouvernements ont pensé qu'il avait un caractère purement descriptif et pouvait sans risque être supprimé. Si toutefois on le maintient, il faut le libeller de manière différente car le texte de 1962 conserve encore quelques traces du style d'un code. La négociation étant une phase distincte dans le processus d'élaboration des traités, il serait peut-être assez logique d'inclure un tel article dans le projet.

61. Le fait que l'article ait un caractère plus ou moins descriptif ne constitue pas un obstacle réel à son insertion; en effet, il y a d'autres conventions, notamment les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et les relations consulaires, qui renferment des articles de ce genre.

62. M. CASTRÉN rappelle que dès le début il a été opposé à l'insertion dans le projet d'un tel article de caractère purement procédural et descriptif. Tous les gouvernements qui ont présenté des observations sur cet article, sauf celui d'Israël, ont mis en doute son utilité. Aux trois pays que le Rapporteur spécial mentionne dans son rapport — savoir : le Japon, le Luxembourg et la Suède — il faudrait peut-être ajouter les Etats-Unis et les Pays-Bas, qui semblent être du même avis si l'on se reporte à leurs observations (A/CN.4/175 et A/CN.4/175/Add.1).

63. Le Rapporteur spécial lui-même est hésitant et pour le cas où la Commission déciderait de maintenir l'article, il suggère une nouvelle rédaction, qui, d'ailleurs, ne diffère que très légèrement de la formule adoptée en 1962.

64. A ce propos, M. Castrén appelle l'attention du Comité de rédaction sur la remarque du Gouvernement néerlandais selon laquelle il y aurait lieu d'ajouter les mots « de gouvernements » après le mot « représentants » dans la première phrase.

65. Pour sa part, M. Castrén propose la suppression de cet article.

66. M. YASSEEN est aussi partisan de supprimer l'article 5, non parce que c'est un article de procédure — car une convention peut comprendre de nombreuses règles de procédure — mais parce que c'est un article descriptif, qui tendrait à donner au projet l'allure d'un code; il n'impose pas d'obligations et n'établit pas de droits. Le Rapporteur spécial lui-même est neutre et dit que cet article peut être supprimé ou maintenu sans grand dommage. Pour M. Yasseen, la brièveté d'une convention étant une qualité, mieux vaut alléger le projet et se passer d'un article s'il n'est pas indispensable ou vraiment utile.

67. M. AGO regrette de n'être pas d'accord avec les deux orateurs précédents. Trois gouvernements seulement ont suggéré de supprimer cet article, et encore leurs réactions étaient-elles probablement dues à la forme du texte proposé. Celui-ci présentait un défaut qui venait de textes antérieurs, rédigés plutôt dans l'intention d'établir un code. Or, le Rapporteur spécial propose un nouveau texte qui améliore sensiblement celui de 1962, et M. Ago estime qu'on peut encore l'améliorer pour lui donner le caractère qu'il doit avoir.

68. On a dit que l'article 5 était descriptif; ce ne serait pas là une raison suffisante pour l'éliminer, car il y a nécessairement des articles descriptifs dans une convention. Mais l'article 5 n'est pas purement descriptif; il a pour fonction d'indiquer ce que sont les conditions de la négociation et de la rédaction d'un traité et, en ce sens, il va bien au-delà d'une simple description. A titre d'exemple, M. Ago imagine le cas où M. Bartos et lui-même, discutant ensemble de la possibilité d'arriver à un traité entre l'Italie et la Yougoslavie sur un sujet tel que la délimitation du plateau continental dans l'Adriatique, rédigeraient un projet d'articles que chacun remettrait ensuite au gouvernement de son pays. Il pourrait arriver que les deux gouvernements s'intéressent au projet et décident d'ouvrir des négociations officielles. Le travail de M. Bartos et de M. Ago aurait donc été utile, mais n'aurait nullement été la négociation du traité. Il est donc important de préciser que la négociation commence lorsque les représentants des Etats sont munis de pleins pouvoirs.

69. Les règles que la Commission a rédigées antérieurement concernant les vices du consentement, et aussi certains problèmes et certains moyens d'interprétation sont des règles qui s'appliquent aux négociations véritables. Il serait donc étrange qu'ayant élaboré ces règles et ayant d'autre part, dans l'article 4, réglé la question des preuves à donner que les représentants sont munis de pleins pouvoirs, la Commission ne dise pas ce qu'est la négociation et quand elle commence.

70. M. Ago insiste donc pour que la Commission maintienne cet article et en améliore la rédaction, notamment en ajoutant les mots « munis de pleins pouvoirs » après le mot « représentants », à l'alinéa a.

71. M. LACHS ne partage pas l'avis de M. Ago. Dans son rapport, le Rapporteur spécial dit que l'une des raisons de maintenir l'article est le fait que le terme « négociations » est utilisé dans d'autres articles et qu'il convient de l'expliquer. A cela l'orateur répond qu'il sera question de négociations dans l'article 4 et puisque le terme se rapporte à la procédure même qui donne

naissance à un traité, il vaudrait mieux en préciser le sens une fois pour toutes dans ce dernier article.

72. Les objections de M. Lachs contre l'inclusion de l'article 5 sont au nombre de deux : premièrement, cet article n'énonce aucune règle et, en deuxième lieu, bien qu'il indique la procédure par laquelle les Etats parviennent à un certain accord, il le fait d'une manière imprécise puisque la description n'est pas complète. Cette procédure est si variée et si complexe qu'elle peut difficilement être concrétisée dans une règle.

73. On a dit que l'article énonce une règle de caractère technique et que le projet renferme d'autres règles de ce genre. Pour sa part, M. Lachs ne pense pas qu'il s'agisse d'une règle juridique de caractère technique; tout ce qui est dit dans cet article est que certaines personnes se réunissent pour mener des négociations, ce qu'il est superflu d'énoncer. Si la Commission veut tenir compte du point que le Rapporteur spécial a soulevé dans son rapport au sujet du terme « négociations », elle peut le faire en ajoutant une note explicative au commentaire.

74. M. AMADO souligne que ce sont les Etats qui s'exprimeront dans les règles que la Commission élabore. Par conséquent, la Commission ne peut rien inventer; elle ne peut qu'énoncer des règles juridiques qui existent. Selon la formule proposée, les Etats se diraient à eux-mêmes comment négocier et rédiger un traité. Il y aurait la voie diplomatique et d'autres voies officielles, « au cours de réunion de représentants », etc. La réunion de Yalta, par exemple, était une négociation, mais pas « par la voie diplomatique » telle que l'entend la Commission. Dans l'exemple cité par M. Ago, il y a une négociation mais pas dans le sens de l'article 5. Comme le Rapporteur spécial, M. Amado est indécis pour le moment et attendra pour se prononcer que la Commission propose un schéma sûr.

75. M. REUTER estime que la réponse à la question de savoir s'il faut supprimer ou maintenir l'article 5 dépend de la manière dont on qualifie cet article. Si on le qualifie de purement procédural, on est sans doute amené à le supprimer, sans pourtant y être obligé. Si l'on ne considère pas l'article comme purement procédural, reste à savoir dans quelle catégorie on le range. Pour sa part, M. Reuter, après avoir entendu M. Ago, incline à penser que l'article ne traite pas uniquement de procédure, mais que c'est un article concernant le champ d'application de la future convention.

76. La Commission s'efforce d'exclure de son projet tout ce qui concerne les organisations internationales. Or, si elle peut en effet exclure les accords conclus par ces organisations, elle doit veiller à ne pas faire le même sort aux accords qui mettent en cause les organisations sans être conclus par elles. Ce point est particulièrement important dans la nouvelle version proposée pour l'article 5, dont le dernier alinéa fait mention d'un « traité conclu... au sein d'un organe de l'organisation en question ». Si cette modification a été faite intentionnellement, elle peut avoir des conséquences très importantes. En disant, non pas : « à l'occasion de la réunion d'un organe », mais : « au sein d'un organe », on fait entrer dans le champ d'application de la future convention certaines délibérations ou décisions qui ne sont pas

des actes unilatéraux imputables à l'organisation mais qui sont bel et bien des accords internationaux écrits. Les Etats laissent souvent, et volontairement, planer un certain doute sur ce point; pour éviter de satisfaire aux obligations du droit constitutionnel, ils présentent comme décisions de l'organe d'une organisation des actes qui sont ensuite considérés comme des traités.

77. A ce stade du débat, M. Reuter est plutôt partisan du maintien de l'article 5.

78. M. TOUNKINE dit que si le maintien de l'article ne présente aucun inconvénient, sa suppression non plus ne créerait pas de difficultés. Même si l'on supprimait les alinéas *a* et *b* du texte du Rapporteur spécial, les Etats ne pourraient guère prétendre ignorer la manière dont ils doivent agir.

79. L'article en discussion est le reliquat d'un projet qui était destiné, à l'origine, à être un code et il a, à son avis, un caractère descriptif. On a soutenu qu'il faut le maintenir parce que les négociations constituent une phase importante dans la conclusion d'un traité; mais cela va de soi et n'a pas besoin d'être énoncé.

80. Les personnes que M. Ago a mentionnées dans l'exemple qu'il a donné ne sont pas investies de pleins pouvoirs; on ne peut qualifier leur activité comme étant des négociations en vue de la conclusion d'un traité; il s'agit, en l'occurrence, d'entretiens de caractère privé. Or, ces cas semblent être suffisamment couverts par l'article 4.

81. Mais même si l'on admet que l'article 5 énonce une sorte de règle de droit, M. Tounkine n'est pas convaincu qu'il soit nécessaire de le maintenir. Mieux vaut laisser les Etats libres d'agir comme ils l'entendent; ainsi que l'a dit M. Lachs, les procédures de négociation varient tellement qu'il est peu souhaitable de les soumettre à des restrictions. L'essentiel de la question doit faire l'objet d'une note dans le commentaire.

82. M. ROSENNE persiste à penser, comme il le faisait en 1962, qu'un tel article devrait figurer dans le projet. La règle n'a pas un caractère purement descriptif mais elle a une portée juridique profonde pour toutes les phases subséquentes du traité. Le fait que le terme « négociations » n'apparaît pas souvent dans les articles qui suivent ne veut pas dire que la notion même de négociation soit sans importance pour ces articles. Les négociations ne constituent pas seulement une phase du processus de conclusion des traités; elles distinguent un traité d'autres genres de transactions internationales, notamment les acceptations unilatérales d'obligations qui n'entrent pas dans le cadre du droit des traités.

83. Ceci dit, M. Rosenne n'est pas persuadé que le projet d'article du Rapporteur spécial réponde aux conditions requises. Le point important qu'il faut souligner est le fait qu'un traité est le produit des négociations menées par les représentants dûment autorisés des Etats. A cette fin, on peut soit rédiger un article distinct — c'est la méthode qu'il préfère — soit demander au Comité de rédaction d'inclure l'idée dans le nouvel article premier, qui doit définir la portée de tous les articles. La négociation est un attribut essentiel d'un traité et est donc un élément important pour le contexte

des articles. Le fait qu'on ait suggéré d'en parler dans le commentaire montre qu'il n'a pas uniquement un caractère descriptif.

84. M. BRIGGS déclare qu'après avoir suivi la discussion, il continue à être opposé au maintien d'un tel article. Dans le texte de l'article 4, il est tenu compte de l'observation formulée par M. Ago. L'article proposé n'aurait qu'une très faible valeur juridique, mais M. Briggs admet que la question pourrait être renvoyée au commentaire.

85. M. EL-ERIAN est pour le maintien de l'article 5. Lorsque la Commission a examiné la question de savoir si le projet d'articles devait revêtir la forme d'une convention ou celle d'un code⁸, elle était parvenue à la conclusion qu'il convenait, non pas de supprimer, mais de reviser les articles de caractère purement descriptif afin de tenir compte des objections formulées par les gouvernements opposés à l'idée d'une convention. Cet article a son utilité; il décrit un stade qui fait partie intégrante du processus d'élaboration des traités et constitue un lien essentiel entre les articles 4 et 6.

86. M. TSURUOKA avoue que les raisonnements, pourtant fort intéressants, de ceux qui se sont prononcés pour le maintien de l'article 5, ne l'ont pas entièrement convaincu. En particulier, il lui est difficile de se rendre à l'argument de M. El-Erian, suivant lequel l'article 5 établirait un lien entre les articles 4 et 6, car M. Tsuruoka est partisan de supprimer non seulement l'article 5 mais aussi l'article 6.

87. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il souscrit à tout ce qu'a dit M. Ago. Cet article est nécessaire, surtout par son dernier élément. La Commission a décidé que son projet ne viserait pas les organisations internationales. Mais les relations internationales ont aujourd'hui atteint un stade où l'élaboration et la conclusion des traités sont très souvent intimement liées aux conférences internationales, qu'il s'agisse de conférences spécialement convoquées par des organisations intergouvernementales ou que ce soit au sein des organes de ces organisations.

88. L'article n'est donc pas seulement technique. Tel qu'il est conçu, il montre que la Commission tient compte de l'évolution des relations internationales. Il énonce une règle juridique de fond suivant laquelle l'adoption d'une certaine procédure — la réunion de représentants d'Etats munis d'une autorisation de négocier et de conclure — peut avoir des conséquences juridiques sous la forme d'un acte donnant effet aux négociations.

89. M. TABIBI se déclare opposé à l'adoption de cet article. Les négociations sont sans doute très importantes pour l'interprétation d'un traité, mais il craint que l'adoption d'une règle dans le sens indiqué par le Rapporteur spécial ne contrarie les travaux préliminaires de sondage par la voie diplomatique.

90. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que les arguments présentés ne l'ont persuadé ni dans un sens, ni dans l'autre. On peut répondre à la plupart des objections élevées contre cet article et

l'on peut répondre de même aux arguments présentés en faveur de son maintien en disant que la notion qu'il exprime est implicite dans les autres articles et qu'une interprétation raisonnable permet de l'en dégager.

91. Cet article pourrait être considéré comme important s'il contenait effectivement une définition de la portée des négociations; on pourrait dire alors qu'il est nécessaire en vue de l'interprétation des traités. Lorsque cette question est examinée, on s'oriente naturellement vers l'article consacré aux travaux préparatoires (article 70), bien que le libellé de cet article ne le rattache pas expressément aux négociations. Sir Humphrey se demande si M. Ago adopte une position bien nette sur le point de savoir où commencent et où finissent les travaux préparatoires, car, dans son exemple, les travaux préparatoires, bien qu'ils ne soient pas officiels, pourraient avoir inspiré l'attitude des gouvernements et même avoir reçu leur approbation officielle. De tels travaux préparatoires doivent-ils être totalement exclus parce qu'ils ne font pas partie des négociations officielles? Il y a là matière à discussion.

92. Si l'on avançait que cet article est important parce que, loin de présenter un intérêt purement technique, il contient des éléments de fond, il faudrait s'assurer que son effet sur les articles ultérieurs serait véritablement utile. Mais la plupart des articles ultérieurs ne visent les négociations que de façon implicite. C'est pourquoi le Rapporteur spécial n'est toujours pas convaincu que cet article aurait des incidences sur le fond des articles ultérieurs. Il importe de faire reconnaître les procédures plus récentes en matière de négociation, telles que les négociations menées dans le cadre des organisations internationales. Si elles sont nouvelles au point de devoir être mentionnées, elles justifient le maintien de l'article 5; mais il se peut qu'à l'heure actuelle elles soient si bien établies qu'on puisse se dispenser de les reconnaître expressément dans un texte.

93. La Commission étant divisée, elle doit décider, soit de supprimer l'article, soit de trouver la meilleure formule possible et laisser ensuite aux Etats le soin de demander sa suppression s'ils estiment qu'il ne mérite pas de figurer dans le projet.

94. M. AGO propose que la Commission renvoie l'article 5 au Comité de rédaction. En prenant cette décision, la Commission ne s'engagerait ni dans un sens ni dans l'autre puisqu'elle demeurerait libre de supprimer ou de maintenir le texte remanié par le Comité de rédaction.

95. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, appuie la proposition de M. Ago.

96. Répondant au Rapporteur spécial, il rappelle qu'à propos de l'article 70, tout en étant opposé à l'idée qu'il faille obligatoirement tenir compte des travaux préparatoires pour interpréter les traités, il n'a jamais nié que ces travaux puissent avoir une certaine valeur pour l'interprétation des traités. En outre, il fait observer qu'il ne faut pas confondre pourparlers et négociations.

*L'article 5 est renvoyé au Comité de rédaction*⁹.

La séance est levée à 13 h 5.

⁸ *Annuaire de la Commission du droit international, 1961, vol. I, 620^e et 621^e séances.*

⁹ Pour la reprise du débat, voir 811^e séance, par. 83 à 90.

782^e SÉANCE

Mercredi 12 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado B. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 6 (Adoption du texte d'un traité)

Article 6

Adoption du texte d'un traité

L'adoption du texte d'un traité s'effectue :

a) S'il s'agit d'un traité rédigé lors d'une conférence internationale convoquée par les Etats intéressés ou par une organisation internationale, à la majorité des deux tiers des Etats participant à la conférence, à moins que ces Etats ne soient convenus, à la même majorité, d'adopter une autre règle de vote;

b) S'il s'agit d'un traité rédigé au sein d'une organisation internationale, suivant la règle de vote applicable aux décisions de l'organe compétent de ladite organisation;

c) Dans les autres cas, par l'accord des Etats participant aux négociations.

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 6, pour lequel le Rapporteur spécial a préparé un texte révisé libellé comme suit :

Article 6

1. L'adoption du texte d'un traité s'effectue par l'accord des Etats participant à sa rédaction, sous réserve des paragraphes 2 et 3.

2. S'il s'agit d'un traité rédigé lors d'une conférence internationale, l'adoption du texte s'effectue à la majorité des deux tiers des Etats participant à la conférence, à moins :

a) Que ces Etats ne soient convenus, à la même majorité, d'adopter une règle de vote différente.

b) Que, dans le cas d'une conférence convoquée par une organisation internationale, une règle différente ne soit prescrite par le règlement de l'organisation.

3. S'il s'agit d'un traité rédigé au sein d'une organisation internationale, l'adoption du texte s'effectue suivant la règle de vote applicable aux décisions de l'organe compétent.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il a peu de choses à ajouter à son rapport (A/CN.4/177). A sa quatorzième session, la Commission avait estimé que cet article avait son utilité.

3. L'un des principaux points touchant au fond est la règle de vote des conférences internationales dans les cas où les Etats participant à la négociation n'ont pas décidé d'établir leur propre règle. La Commission a estimé qu'en cas de difficulté il serait indiqué de disposer d'une règle supplétive permettant à la conférence de prendre ses décisions.

4. Le Gouvernement du Luxembourg a fait observer que lors de conférences réunissant un petit nombre d'Etats, il serait naturel de recourir à la règle de l'unanimité (A/CN.4/175, Section I. 12). L'article prévoit que les Etats peuvent toujours adopter une règle s'ils le désirent, et la possibilité de recourir à la règle de l'unanimité n'est donc pas exclue. Néanmoins, le Rapporteur spécial s'est efforcé de souligner davantage la règle de l'unanimité en remaniant l'article de telle sorte que la question de l'unanimité s'y trouve traitée au premier paragraphe au lieu d'être renvoyée au dernier.

5. M. YASSEEN dit que la règle proposée dans l'article 6 lui paraît utile parce qu'elle tient compte de la tendance effectivement constatée dans le droit international positif et qu'elle fournit un point de départ pour régler la procédure d'adoption des traités.

6. Le Rapporteur spécial a eu raison de mettre en premier lieu, dans la nouvelle version qu'il propose, la disposition qui se trouvait à la fin de l'article adopté par la Commission en 1962. Il est logique d'énoncer d'abord le principe de l'unanimité, qui est encore la règle générale du droit international.

7. Le nouveau texte énonce ensuite une règle qui correspond à la pratique puisque, effectivement, dans la plupart des conférences, la majorité requise pour l'adoption du texte d'un traité est la majorité des deux tiers. Toutefois, cette règle de la majorité des deux tiers ne s'applique qu'à l'adoption des traités multilatéraux généraux. M. Yasseen ne pense pas qu'elle puisse s'appliquer lors d'une conférence régionale ou d'une conférence réunissant un groupe restreint d'Etats. C'est pourquoi il suggère d'ajouter au paragraphe 2, après les mots « lors d'une conférence internationale », le mot « générale ».

8. L'alinéa b du paragraphe 2 du nouveau texte apporte une modification qui concerne le fond. Cet alinéa vise le cas d'une conférence convoquée par une organisation internationale. Pour une telle conférence, le texte adopté par la Commission en 1962 énonçait la règle de la majorité des deux tiers et ne faisait pas mention de la possibilité qu'une autre règle de vote soit prescrite par le règlement de l'organisation. M. Yasseen souhaiterait obtenir des éclaircissements du Rapporteur spécial sur ce point.

9. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise qu'il a voulu tenir compte du point de vue exprimé par le Gouvernement du Luxembourg au sujet d'organisations groupant un petit nombre d'Etats et où la règle prévoit l'unanimité. Une disposition expresse réservant les règles en vigueur des organisations internatio-

nales se retrouve dans un certain nombre d'articles, et la même question s'est posée au sujet de sa proposition tendant à élargir la portée de l'article 48, relatif aux traités qui sont l'acte constitutif d'une organisation internationale. La simple logique exige que si une organisation a pour pratique d'établir des traités en son sein et de recourir à une règle de vote établie, la Commission en tienne compte dans une réserve.

10. M. YASSEEN comprend les arguments qui ont décidé le Rapporteur spécial à adopter ce point de vue, mais il constate que l'intérêt de l'article s'en trouve diminué, car la plupart des conférences internationales sont aujourd'hui convoquées par les organisations internationales.

11. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il pense maintenant que des réserves de ce genre doivent être limitées aux traités rédigés au sein des organisations. Le libellé « une conférence convoquée par une organisation internationale » n'est pas suffisamment restrictif.

12. M. CASTRÉN approuve le texte révisé du Rapporteur spécial. Les modifications sont d'ordre rédactionnel, sauf à l'alinéa *b* du paragraphe 2, ainsi que M. Yasseen vient de le relever.

13. M. Castrén ne peut approuver les suggestions présentées par quelques gouvernements, tendant à supprimer l'article ou certaines de ses dispositions. Il estime que leurs critiques ne sont pas pertinentes et que le Rapporteur spécial les a réfutées de façon convaincante dans son rapport.

14. L'article 6 contient une règle supplétive très utile, que la Commission avait déjà jugé bon d'adopter en 1962.

15. M. LACHS se prononce en faveur du maintien de l'article, qui est utile, car il indique la tendance de l'évolution actuelle tout en laissant aux Etats leur liberté d'action chaque fois qu'ils désirent agir autrement. Le nouveau projet est, à bien des égards, préférable au précédent, d'autant que le Rapporteur spécial a tenu compte d'un certain nombre d'observations formulées par les gouvernements.

16. Le Rapporteur spécial a eu raison de ne pas tenir compte des observations ayant trait plus particulièrement aux conférences régionales. Ces conférences relèvent d'arrangements spéciaux conclus par les Etats intéressés, alors que la Commission traite de conférences générales.

17. M. Lachs estime que l'ordre de présentation est convenable, mais pense, comme M. Yasseen, qu'il convient de préciser les liens entre l'alinéa 2 *b* et le paragraphe 3, car il y a chevauchement entre les deux dans le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial. Les mots « convoquée par » à l'alinéa 2 *b* couvrent à la fois les conférences convoquées au sein d'une organisation et les conférences convoquées sous les auspices de l'organisation. Or, de telles conférences peuvent avoir lieu dans le cadre de l'organisation ou en dehors de ce cadre. Si elles ont lieu dans le cadre de l'organisation, le paragraphe 3 est applicable, car dans ce cadre il doit toujours exister un « organe compétent » et les règles applicables à des organes particuliers ne s'appliquent pas

à l'organisation dans son ensemble. Dans le cas de conférences tenues en dehors du cadre de l'organisation, il est impossible de parler de règlement de l'organisation, car c'est la conférence elle-même qui décide du règlement.

18. Sous réserve de modifications de forme à l'alinéa 2 *b* et au paragraphe 3, M. Lachs appuie le texte proposé par le Rapporteur spécial.

19. M. EL-ERIAN est en faveur de la nouvelle formule, qui représente une version améliorée du texte antérieur, car elle place la règle générale au début de l'article et la subordonne à ce dont peuvent être convenus les Etats participants ou aux règlements existants d'une organisation internationale. L'article doit avoir un caractère général parce que, comme il est dit dans le commentaire du Gouvernement des Etats-Unis, son utilité réside dans l'énoncé des règles générales applicables en l'absence d'un accord relatif à une autre façon de procéder (A/CN.4/175, section I. 7). Pour cette raison, la Commission ne devrait pas établir de règles détaillées, comme l'ont suggéré les Gouvernements du Brésil et du Mexique.

20. Il est utile de codifier la règle de la majorité des deux tiers, que la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a beaucoup aidé à consolider. Un comité d'experts s'était réuni à New York afin de préparer un document de travail sur le règlement intérieur de la Conférence et, le règlement provisoire rédigé par ce comité a été adopté par celle-ci¹, et, ultérieurement, par la deuxième Conférence sur le droit de la mer et les Conférences de Vienne de 1961 et 1963.

21. Comme M. Lachs, M. El-Erian éprouve des doutes au sujet de l'alinéa 2 *b*. Une conférence convoquée par une organisation internationale est une conférence entre Etats souverains qui est libre d'adopter son règlement intérieur; elle n'est pas une conférence au sein d'une organisation. La pratique vient à l'appui de ce point de vue : par exemple, la Conférence sur le droit de la mer, bien qu'elle ait été convoquée par les Nations Unies, a adopté son propre règlement intérieur. Il est vrai qu'en fait elle a adopté le règlement proposé par le comité d'experts, mais elle aurait pu en adopter un autre.

22. M. REUTER déclare qu'il est opposé à cet article, précisément pour les raisons que la plupart des autres membres de la Commission invoquent pour le justifier.

23. Tout d'abord, la règle de la majorité des deux tiers correspond bien à la pratique actuelle et ne soulève donc pas de difficultés en l'état présent de la communauté internationale, mais nul ne sait si, dans l'avenir, les droits accordés à la minorité ne devront pas être restreints ou au contraire accrus et si la majorité requise ne devra pas être ramenée aux trois cinquièmes ou portée aux trois quarts. C'est la pratique qui devra décider. Si un groupe d'Etats représentant une force politique importante se trouvait toujours en minorité dans les réunions internationales universelles, il est évident qu'il finirait par refuser d'y participer. M. Reuter n'insistera pas sur ce point car il suppose que très peu de membres de la Commission partageront son avis.

¹ Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels, vol. II, p. xxxi et suiv. et p. 4 à 6.

24. En second lieu, à propos des conférences convoquées par les organisations internationales, M. Reuter souligne que la question de savoir quelles sont les conférences qui sont soumises aux règles d'une organisation n'est pas une question de droit international général et que par conséquent la Commission n'a pas à énoncer une règle à ce sujet. C'est chaque organisation qui détermine ce qu'est une conférence qui a lieu en son sein et ce qu'est une conférence convoquée par elle mais tenue en dehors d'elle. C'est le droit de chaque organisation qui fixe le champ d'application de son règlement. Il faudrait donc trouver une formule qui excepte de la règle posée au paragraphe 2 les conférences qui, selon le droit de chaque organisation, sont soumises aux règles de celle-ci.

25. Enfin, M. Reuter présente une troisième observation, qui vaut aussi pour d'autres articles et qui concerne ce qu'on a appelé les conférences internationales générales. Or, il est difficile de savoir ce qui est général et ce qui est particulier en droit international. Par exemple, pour les Africains, ce qui est africain peut être qualifié de général. M. Reuter préférerait que la Commission emploie l'expression « conférences internationales universelles » ou bien « conférences internationales mondiales », car il conçoit que l'on puisse énoncer des règles relatives aux conférences qui ont vocation à être universelles ou mondiales.

26. M. PESSOU se trouve en complet accord avec M. Reuter en ce qui concerne cet article. La Commission doit être reconnaissante au Gouvernement du Luxembourg pour la qualité de ses observations en général et pour sa suggestion relative à l'article 6 en particulier.

27. La rédaction des textes doit être caractérisée à la fois par la rigueur et la souplesse. La qualité dominante des textes proposés par le Rapporteur spécial est plutôt la souplesse; mais en ce qui concerne l'article 6, étant donné le sujet particulier qui y est traité, c'est peut-être la rigueur qui doit l'emporter. M. Pessou insiste pour que la Commission, si elle tient à garder l'article 6, s'inspire de la rigueur du texte suggéré par le Luxembourg.

28. M. ROSENNE se prononce en faveur du maintien de l'article.

29. Il approuve, dans l'ensemble, les observations formulées au sujet de l'alinéa 2 *b*, mais tient à signaler un autre point. Bien que l'article ne consacre pas entièrement la règle des deux tiers, puisque le principe général de l'unanimité est maintenant, à juste titre, placé au début du texte, il n'en confère pas moins une importance accrue à cette règle, déjà inscrite dans la Charte. M. Rosenne espère que la règle des deux tiers ne sera pas appliquée de façon à faire obstacle à la pratique selon laquelle on s'efforce de prendre des décisions internationales d'un commun accord parfois appelé « consensus », ce qui est la façon de procéder utilisée lors d'un grand nombre de réunions internationales récentes et que M. Rosenne considère comme plus souhaitable.

30. M. TABIBI est également en faveur du maintien de cet article, d'autant que le Rapporteur spécial l'a maintenant révisé à la lumière des observations des gouvernements.

31. Néanmoins, comme l'a fait observer le Gouvernement du Luxembourg, il est difficile de faire le départ entre les conférences régionales et les conférences générales; parfois, la portée et l'effet de conférences régionales peuvent être plus étendus que ceux d'une conférence générale. C'est pourquoi il est utile que le libellé de l'article ménage la souplesse nécessaire.

32. M. El-Erian a mentionné la Conférence sur le droit de la mer; mais il y a un autre exemple, savoir la Conférence de 1964 sur le commerce et le développement, qui peut à juste titre être considérée comme une conférence universelle. Il avait été proposé que toutes les décisions soient prises à la majorité des deux tiers; mais un groupe de pays industrialisés avait déclaré qu'il n'appuierait pas cette règle et il était évident que, sans collaboration de cette minorité, il serait impossible de parvenir à une décision, même sur la base de la majorité des deux tiers. Ultérieurement, un comité d'experts a été convoqué à New York et a décidé qu'une consultation aurait lieu entre toutes les parties avant l'application de la règle de la majorité des deux tiers pour toute décision intéressant les pays industrialisés. Cette règle a été adoptée et a été mise en pratique lors de la récente réunion du Conseil du commerce et de développement. Cet exemple montre qu'il s'agit d'un domaine en évolution et qu'il importe de disposer d'une règle suffisamment souple.

33. M. TOUNKINE estime qu'il convient de maintenir cet article, bien qu'il n'y attache pas beaucoup d'importance. Cet article énonce une règle qui en fait est suivie dans la pratique des Etats et qui pourrait revêtir une certaine importance pour les conférences en cas de difficultés, encore que cela ne puisse se produire que rarement.

34. M. Tounkine éprouve certains doutes quant au libellé du paragraphe 1, dans le contexte des paragraphes 2 et 3, auxquels il se rapporte. Le paragraphe 1 dispose que l'adoption du texte d'un traité s'effectue par l'accord des Etats participant à sa rédaction, alors que le paragraphe 2 déclare qu'elle s'effectue par un vote majoritaire à moins que les Etats n'en décident autrement ou à moins que l'organisation ne possède un règlement différent. Quel est alors le but du paragraphe 1?

35. En ce qui concerne l'alinéa 2 *b*, il est vrai qu'une conférence d'Etats souverains est maîtresse de son règlement intérieur. Néanmoins, s'il a des organisations régionales qui prescrivent certaines règles particulières pour les conférences qu'elles convoquent, il pourrait être indiqué d'en tenir compte et l'alinéa 2 *b* peut donc être maintenu tel quel.

36. Il a déjà été signalé que la distinction entre le paragraphe 3 et l'alinéa 2 *b* n'était pas nette. On pourrait remanier le passage pertinent du paragraphe 3, par exemple en disant « S'il s'agit d'un traité rédigé par un organe d'une organisation internationale », ce qui montrerait clairement que la règle est applicable seulement dans les cas où un traité est rédigé dans le cadre d'une organisation internationale.

37. M. AGO se déclare partisan de maintenir l'article 6, en grande partie pour les raisons qu'il a fait valoir lorsqu'il s'est prononcé en faveur du maintien de l'ar-

ticle 5. Il est utile que le projet fixe les conditions essentielles dans lesquelles ont lieu la négociation et l'adoption des traités.

38. Du point de vue du libellé, le texte proposé par le Rapporteur spécial est bien préférable à celui que la Commission avait adopté en 1962, surtout parce que la règle générale maintenant énoncée au paragraphe 1 est celle qui doit avoir priorité par rapport aux règles qui suivent et qui concernent les cas particuliers des traités adoptés dans des conférences internationales ou au sein d'un organe d'une organisation internationale. Pour ce paragraphe 1, M. Ago incline encore à préférer la formule suggérée par le Gouvernement du Luxembourg, car il vaut peut-être mieux dire la chose très nettement et ne pas craindre d'employer le mot « unanimité ». Le Comité de rédaction se penchera certainement sur cette question, ainsi que sur les observations formulées par M. Tounkine. M. Ago ne prend pas de position définitive à cet égard.

39. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Ago comprend certaines hésitations de M. Reuter; cette règle concerne plutôt le fonctionnement des conférences internationales. Tout compte fait, M. Ago la juge néanmoins utile. Le plus important n'est pas tellement que le texte du traité doive être adopté à la majorité des deux tiers, c'est que la majorité des deux tiers soit requise pour établir la règle de vote qui sera suivie pour l'adoption de ce texte et ce, afin d'éviter que la conférence perde un temps précieux en discutant ce point. La règle proposée a donc surtout une valeur pratique.

40. Certains membres sont opposés au maintien de l'alinéa *b* du paragraphe 2. Sans voir là un point capital, M. Ago estime qu'il vaudrait mieux conserver cette disposition. M. Tounkine a donné à entendre qu'il faudrait chercher si, effectivement, certaines organisations ont des règles établies concernant les conférences qu'elles convoquent. Mais, de toute manière, M. Ago croit préférable, pour l'avenir, de réserver aux organisations la possibilité d'établir de telles règles. Le texte de la Commission aurait ainsi plus de souplesse.

41. Quant au paragraphe 3, il n'y a pas lieu d'en discuter longuement; le Comité de rédaction pourra le mettre au point.

42. M. BRIGGS dit qu'il n'a pas d'objections particulières contre l'article, si ce n'est qu'il est opposé, d'une manière générale, à la tendance d'encombrer le texte de trop de détails. A part cela, l'article n'est pas sans utilité.

43. Comme M. Tounkine, il a été embarrassé par le libellé du paragraphe 1, mais il l'interprète comme signifiant que l'adoption du texte d'un traité doit s'effectuer suivant la règle de l'unanimité. Qu'arrivera-t-il, cependant, au cas où une conférence ne réunirait que trois Etats? Appliquera-t-on la règle des deux tiers ou la règle de l'unanimité? La disposition la plus importante de l'article est celle qui stipule que l'adoption du texte s'effectue à la majorité des deux tiers des Etats participant à la conférence, à moins que ces Etats ne soient convenus, à la même majorité, d'adopter une règle de vote différente.

44. M. Briggs éprouve, lui aussi, des doutes au sujet de l'alinéa *b* du paragraphe 2 car il pense, comme M. Lachs, qu'il faut distinguer entre la règle de vote d'un organe et le règlement d'une organisation internationale; il croit comprendre cependant que le Rapporteur spécial tiendra compte de ce point.

45. Enfin, M. Briggs dit qu'il appuiera l'article sous réserve des modifications de rédaction qui s'imposent.

46. M. TSURUOKA regrette de n'être point convaincu par les arguments des partisans du maintien de l'article 6.

47. Les paragraphes 1 et 3 de la nouvelle version proposée ne soulèvent pas de difficultés, mais ils n'ajoutent rien non plus. La seule utilité de l'article résiderait donc dans le paragraphe 2. Or, la pratique à cet égard n'est pas tellement uniforme. Les conférences sont fort variées, par leur caractère, leur importance, leur objet; elles peuvent être régionales ou universelles ou encore se situer dans une catégorie intermédiaire; elles peuvent être politiques, techniques, économiques, etc. Il est donc indispensable que la Commission laisse la plus grande souplesse à son projet. Il faut que les conférences soient tout à fait libres de fixer leurs propres règles de vote; c'est d'ailleurs la pratique actuelle.

48. Du point de vue de l'économie générale du projet, certains ont dit qu'il fallait indiquer tous les stades de la conclusion d'un traité. M. Tsuruoka peut à la rigueur admettre ce raisonnement, mais il comprend mal ceux qui sont à la fois opposés au maintien de l'article 5 et favorables au maintien de l'article 6 et qui, par conséquent, reconnaissent une utilité à l'article 6 tout en niant celle de l'article 5. La pratique montre que cette utilité est minime. L'article 6 énonce non pas une règle mais tout au plus une recommandation, ainsi qu'il ressort nettement de la rédaction proposée par le Rapporteur spécial.

49. Quant au fonctionnement des conférences, c'est sans doute faire preuve de pessimisme que de craindre qu'une conférence n'arrive pas à se fixer une règle en matière d'adoption du texte d'un traité.

50. M. Tsuruoka propose que la substance de l'article 6 soit mise dans le commentaire relatif à l'un des articles où il est question de l'adoption des traités.

51. M. AMADO, se plaçant comme toujours au point de vue des Etats, déclare que, sans être partisan enthousiaste de cet article, il n'y est pas non plus opposé.

52. L'observation de M. El-Erian relative à l'alinéa *b* du paragraphe 2 mérite d'être examinée avec la plus grande attention. En effet, lorsqu'une conférence a été convoquée par une organisation internationale, les Etats qui participent à cette conférence ne sont nullement tenus de suivre, pour les votes, la règle établie par cette organisation. Les Etats sont entièrement libres d'adopter la règle qu'ils veulent. C'est ainsi que les choses se sont passées lors des conférences sur le droit de la mer. Le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction devront donc étudier cette question avec soin.

53. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que son opinion quant à la raison d'être de l'article a changé depuis 1962. Il pensait qu'il s'agissait d'une norme formelle, mais à la réflexion, et

compte tenu de l'expérience apportée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, il est arrivé à la conclusion qu'il s'agit d'une norme matérielle. Même si le vote d'un texte authentifié ne crée pas pour les Etats d'obligation directe, il les met en position de choisir : une fois le texte authentifié, ils n'ont d'autre possibilité que d'adhérer ou de ne pas adhérer.

54. Autrefois convaincu que la règle de l'unanimité appartenait au passé, M. Bartos pense maintenant qu'elle a prouvé sa valeur lors de la Conférence sur le commerce et le développement, quand il importait d'assurer la collaboration entre les pays moins développés et les autres, et qu'elle reste la règle de principe. Il est donc partisan de maintenir l'article dans le sens proposé par le Rapporteur spécial.

55. M. TSURUOKA déclare qu'il n'est pas opposé à ce que la question soit étudiée par le Comité de rédaction.

56. En réponse au point soulevé par M. Tounkine, Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise que le paragraphe 1 signifie que l'adoption du texte d'un traité s'effectue par accord unanime sauf dans les cas prévus aux paragraphes 2 et 3. Il a employé l'expression anglaise « mutual agreement » parce que la Commission l'avait préférée en 1962, mais il vaut peut-être mieux parler d' « unanimité ».

57. Pour ce qui est de la distinction entre l'alinéa *b* du paragraphe 2 et le paragraphe 3, Sir Humphrey a déjà dit qu'il y a là un point qui mérite un nouvel examen attentif parce qu'il réapparaît dans d'autres articles. En rédigeant ces paragraphes, il avait présentes à l'esprit les préoccupations justifiées du Gouvernement luxembourgeois. Il n'a pas de renseignements suffisants au sujet de la pratique suivie dans certaines organisations et il ne sait pas s'il existe des organisations où des traités sont rédigés, non pas dans le cadre de l'organisation elle-même, mais à des conférences tenues sous ses auspices et auxquelles une règle établie est automatiquement appliquée. Il a inséré l'alinéa *b* du paragraphe 2 pour le cas où il y aurait des règles établies en ce qui concerne les conférences convoquées par des organisations. Même si des cas de ce genre n'existent pas actuellement, on ne sait pas au juste quelle sera l'évolution de la pratique en la matière.

58. En tout état de cause, il est essentiel que la Commission définisse, d'une manière plus précise, ce qu'il faut entendre par un traité conclu « dans le cadre » d'une organisation, expression que certains gouvernements ont considérée comme vague dans le contexte de l'article 48. Il serait plus facile de préciser ce point d'une manière générale plutôt qu'à propos de l'article 6.

59. Sir Humphrey considère, lui aussi, que l'article doit être renvoyé au Comité de rédaction.

60. M. ROSENNE tient à appeler l'attention de la Commission sur une autre pratique. Récemment, une convention relative à l'établissement d'un centre pour le règlement des différends internationaux en matière d'investissements a été élaborée par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Le texte de la convention avait été rédigé par un organe restreint de la Banque, organe qui n'était même pas

pleinement représentatif des Etats membres de la Banque. Le projet avait été examiné par un comité consultatif de juristes, mais il a été ultérieurement adopté et soumis aux gouvernements par le Conseil d'administration de la Banque. On trouve là un exemple de la procédure d'adoption d'un texte totalement différente de celles envisagées par la Commission. Sans vouloir exprimer une opinion sur la valeur de la procédure ainsi adoptée, M. Rosenne dit que celle-ci montre que l'article ne doit pas s'opposer à l'existence de pratiques de ce genre pour le cas où elles seraient jugées souhaitables dans d'autres cas.

61. M. AGO, se référant à la dernière intervention du Rapporteur spécial, exprime l'avis que la Commission devrait adopter une forme plus claire et plus nette que la forme envisagée jusqu'ici : l'expression « au sein d'une organisation internationale » est très vague. La Commission songe au cas dans lequel une conférence d'Etats est elle-même un organe d'une organisation internationale, comme la Conférence internationale du Travail. Mais s'il s'agit d'une conférence qui n'est pas un organe d'une organisation, même si tous les participants sont membres de cette organisation, l'hypothèse n'est plus celle du paragraphe 3, mais celle de l'alinéa 2 *b*.

62. Le PRÉSIDENT rappelle que, du point de vue de l'Organisation des Nations Unies, il y a trois pratiques différentes : certaines conventions sont préparées par l'Assemblée générale elle-même, comme la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide; d'autres sont préparées par le Conseil économique et social; d'autres enfin sont élaborées par des conférences convoquées par l'Organisation.

63. Le Comité de rédaction devra retenir que l'Assemblée générale a fait un règlement modèle pour ces conférences, mais qu'il y a une contradiction entre la notion de règlement modèle et les termes de la convocation. La conférence est dite réunie au nom des Etats participants et souveraine, mais, dans la convocation, il est dit que le règlement provisoire sera mis à la disposition de la Conférence par l'Organisation des Nations Unies et ne pourra être modifié qu'à la majorité des deux tiers : or, si la conférence est souveraine, elle peut faire ce qu'elle veut. Pourtant, ici, elle est liée par les termes de la convocation. Il serait bon que le Comité de rédaction tire cette situation au clair.

L'article 6 est renvoyé au Comité de rédaction ².

64. Le PRÉSIDENT, avant de passer à l'article 7, invite les membres de la Commission qui viennent du continent africain et du continent américain à aider le Secrétariat à rassembler des renseignements sur la pratique qui existe dans l'Organisation de l'Unité africaine et dans l'Organisation des Etats américains au sujet de l'établissement des textes. En effet, le Comité de rédaction aura besoin de ces renseignements pour l'article 6.

65. D'autre part, M. Rosenne ayant signalé au Secrétariat la nécessité de recueillir dès maintenant certains renseignements avant que la Commission aborde l'examen de l'article 8, le Président le prie de préciser ce qu'il voudrait.

² Pour la reprise du débat, voir 811^e séance, par. 91 à 94.

66. M. ROSENNE prie le représentant du Secrétaire général de fournir, dès qu'il le pourra, un certain nombre de renseignements à propos de certaines questions de fait, notamment en qui concerne l'article 8.

67. Tout d'abord, il lui demanderait de faire distribuer à la Commission le texte intégral des interventions du représentant du Secrétariat à la Sixième Commission et des interventions que le Secrétaire général lui-même a faites à la 1258^e séance plénière de l'Assemblée générale et dont il est fait mention au paragraphe 2 des observations et propositions du Rapporteur spécial au sujet de l'article 8 (A/CN.4/177), ainsi que le texte intégral de l'Opinion du Conseiller juridique du Département d'Etat, mentionnée au paragraphe 5 des observations précitées.

68. En second lieu, M. Rosenne voudrait savoir quelle est la pratique suivie par le Secrétaire général, en sa qualité d'autorité chargée de l'enregistrement des traités en vertu de l'Article 102 de la Charte, lorsqu'il reçoit, aux fins d'enregistrement, des traités conclus a) entre un Etat Membre des Nations Unies et un Etat qui n'est pas membre des Nations Unies ou d'une institution spécialisée et b) entre deux ou plusieurs Etats dont aucun n'est membre des Nations Unies ni d'une institution spécialisée. Si le Secrétaire général a accepté des traités de ce genre aux fins d'enregistrement ou de classement et d'inscription au répertoire, est-il en mesure de dire quelles ont été les réactions des gouvernements à la suite de l'enregistrement de ces traités par des Etats appartenant à la seconde catégorie?

69. Enfin, l'orateur voudrait savoir si d'autres autorités chargées de fonctions de dépositaire — gouvernements ou secrétariats d'organisations — ont adopté une attitude analogue à celle du Département d'Etat et dont il est question au paragraphe 5 des observations et propositions du Rapporteur spécial.

70. Le PRÉSIDENT dit que le Secrétariat tiendra compte de la demande formulée par M. Rosenne.

ARTICLE 7 (Authentification du texte)

Article 7

Authentification du texte

1. A moins qu'une autre procédure n'ait été stipulée dans le texte ou convenue d'une autre manière entre les Etats qui ont participé à l'adoption du texte du traité, ce texte pourra être authentifié de l'une des manières suivantes :

a) Apposition d'un paraphe par les représentants des Etats intéressés;

b) Incorporation du texte dans l'acte final de la conférence au cours de laquelle il a été adopté;

c) Incorporation du texte dans une résolution de l'organisation internationale au sein de laquelle il a été adopté ou tout autre procédé d'authentification en usage dans l'organisation intéressée.

2. De plus, la signature du texte, qu'il s'agisse d'une signature définitive ou d'une signature *ad referendum*, entraîne automatiquement l'authentification du texte du traité proposé si ce texte n'a pas été précédemment authentifié sous une autre forme, selon les dispositions du paragraphe 1 ci-dessus.

3. Une fois authentifié conformément aux dispositions précédentes du présent article, le texte devient le texte définitif du traité.

71. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le texte révisé qu'il propose pour l'article 7 et qui est ainsi rédigé :

Article 7

1. A moins qu'une autre procédure n'ait été stipulée dans le texte lui-même ou convenue d'une autre manière par les Etats qui ont participé à l'adoption du texte du traité, ce texte sera considéré comme authentifié en tant que texte définitif :

a) Par son incorporation dans l'acte final de la conférence au cours de laquelle il a été adopté;

b) Par son incorporation dans une résolution de l'organisation internationale au sein de laquelle il a été adopté ou par toute autre procédure utilisée expressément à cette fin par cette organisation;

c) Dans les autres cas, par le paraphe, la signature ou la signature *ad referendum* du texte par les représentants des Etats intéressés.

72. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que chacun des trois gouvernements qui ont présenté des observations au sujet de l'article 7 ont exprimé des doutes quant à son utilité. L'article soulève la question de savoir si l'authentification du texte doit être reconnue comme un élément à part dans le processus de conclusion des traités, distinct de l'adoption du texte, d'une part, et de la signature et de l'apposition du paraphe, d'autre part. En 1959, Sir Gerald Fitzmaurice avait beaucoup insisté pour que l'authentification soit reconnue comme un élément important dans la conclusion des traités et la Commission s'était ralliée à cette opinion. En 1962, celle-ci a une fois de plus décidé de bien marquer l'étape de l'authentification dans la conclusion des traités, mais le texte qui a été adopté alors est peut-être trop lourd. Dans le texte révisé qu'il propose, Sir Humphrey a essayé de pallier cet inconvénient.

73. Bien entendu, le Rapporteur spécial est parti de l'hypothèse que la Commission est d'accord sur l'inclusion, dans le projet, d'un article relatif à l'authentification. La Commission doit trancher tout d'abord la question de savoir si le projet doit comporter une disposition relative à la procédure d'authentification, par opposition à la signature.

74. M. AGO estime qu'avec l'article 7, la Commission aborde une partie assez controversée du projet de 1962, à laquelle il conviendrait d'apporter des changements importants. En effet, l'article 7 est suivi d'une série d'articles dont les dispositions se répètent et s'entremêlent, passant de la description d'actes à celle d'effets juridiques. Les articles 8 et 9, par exemple, qui concernent la faculté de devenir partie au traité, devraient être déplacés afin de ne pas interrompre la suite logique de la pensée. La solution ne consiste donc pas à procéder article par article; il est préférable d'examiner ensemble et de remanier les articles 7, 10 et 11 : c'est ce que M. Ago propose formellement.

75. Le PRÉSIDENT constate que M. Ago propose formellement de discuter ensemble les articles 7, 10

et 11 qu'il considère comme étroitement liés, et il invite la Commission à se prononcer à ce sujet.

76. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que la question de l'ordre logique des articles n'est pas facile. Les traités ne sont plus conclus de la même manière que par le passé, où ils étaient authentifiés et signés par les représentants des gouvernements intéressés. La Commission doit, par exemple, tenir compte des cas dans lesquels le texte d'un traité est adopté dans le cadre d'une organisation internationale et où le directeur général ou un autre fonctionnaire de l'organisation est appelé à l'authentifier. Manifestement, des cas de ce genre ne relèvent pas de la signature, qui fait l'objet de l'article 10, car aucun Etat ne peut prétendre être signataire d'un traité du fait de la signature du fonctionnaire qui authentifie le texte.

77. Quant aux articles 8 et 9, Sir Humphrey reconnaît que leurs dispositions interrompent celles qui se rapportent aux trois stades du processus d'élaboration des traités. Cet arrangement suspend certes de façon incommode la suite naturelle de la pensée, mais il y a des raisons logiques et juridiques de placer ces deux articles à l'endroit où ils se trouvent. Ils établissent le droit de devenir partie au traité et certains des droits énoncés dans les articles ultérieurs ne peuvent être exercés qu'en vertu de ce qui est prévu aux articles 8 et 9. Toutefois, Sir Humphrey est entièrement disposé à accepter que les articles 8 et 9 ne soient pas traités avec les articles 7, 10 et 11, ce qui permettra d'éviter toute confusion, et qu'aux fins de la discussion en cours, les articles 7, 10 et 11 soient considérés ensemble.

78. M. BRIGGS pense, comme M. Ago, que les articles 8 et 9 se rapportent à un problème entièrement différent de celui que posent les articles 7 et 10. A son avis, il serait préférable de réunir les articles 7 et 10, mais aux fins de la discussion en cours, la Commission pourrait examiner l'article 7, étant entendu que les membres auront la faculté de se référer, le cas échéant, aux articles 10 et 11.

79. M. LACHS appuie la proposition de M. Ago et souscrit à ses observations relatives aux articles 8 et 9. L'article 9, en tout cas, se rattache logiquement à l'article consacré à l'adhésion et devrait le précéder.

80. Tout en acceptant que les articles 7, 10 et 11 soient examinés ensemble, M. Lachs pense qu'il pourrait être utile de prendre pour point de départ les dispositions de l'article 10, parce qu'elles se rapportent aux fonctions principales. Toute question qui ne serait pas traitée à l'article 10 pourrait ensuite être introduite dans l'article 7 si cela était jugé nécessaire.

81. M. TSURUOKA dit que son attitude rejoint celle de M. Ago : il est partisan non pas de supprimer l'article 7, mais de le fondre au besoin avec les articles 10 et 11.

82. Quant à la méthode de discussion, il se rallie à la suggestion de M. Lachs : les membres de la Commission doivent avoir toute latitude de se référer en même temps aux trois articles.

83. M. AMADO estime qu'après les pourparlers et les négociations et après l'adoption du texte du traité, l'au-

thentification constitue une superfluité évidente avant la signature, acte d'une importance capitale.

84. Que veut-on dire en déclarant que l'authentification se réalise par l'incorporation du texte dans une résolution de l'organisation internationale au sein de laquelle il a été adopté? Est-il concevable qu'une organisation adopte un projet pour ne pas l'incorporer dans une résolution?

85. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, accepte la proposition de M. Ago de considérer que les articles 7, 10 et 11 forment un tout. Il accepte aussi celle de M. Lachs de commencer la discussion par l'article 10.

86. Toutefois, il ne souscrit pas aux arguments de M. Amado contre l'article 7. La transformation du droit international a fait apparaître une procédure objective de fixation des textes et c'est d'elle qu'est sortie l'authentification. Les organismes internationaux sont amenés à rédiger certains textes, qui ne lient directement personne, mais qui sont à la disposition des Etats pour que ceux-ci les adoptent ou non. L'authentification se fait dans les organisations internationales par voie de résolution. On se trouve devant ce phénomène juridique, différent du cas classique évoqué à l'article 10, qu'il y a authentification d'un texte, séparée de la procédure de signature ou d'adoption directe.

87. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte d'examiner l'article 10 en même temps que l'article 7. Il tient toutefois à signaler à l'attention de la Commission la difficulté qui surgit dans les cas où le texte du traité est adopté par la résolution d'une organisation internationale et où la résolution charge un fonctionnaire de l'organisation de signer le texte aux fins d'authentification. En pareil cas, l'authentification précèdera la signature, puisque le traité sera ouvert à la signature après avoir été authentifié par le fonctionnement en question.

88. M. AMADO croit qu'il faudrait s'entendre sur le sens du mot « adopter ». Si le traité adopté par des Etats doit encore subir une cérémonie d'authentification, l'adoption devient alors un acte absolument vide de sens et dépourvu d'effet.

89. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, cite le cas de la Convention relative à la transmission internationale des informations et au droit de rectification, qui avait été authentifiée par la majorité absolue de l'Assemblée générale, mais à laquelle seules la France et la Yougoslavie ont adhéré dès le premier jour. Le texte avait été authentifié par son incorporation dans une résolution³ et sa transformation en convention devait être opérée par l'adhésion, la signature et la ratification des Etats qui suivraient la recommandation de l'Assemblée générale.

90. D'éminents spécialistes du droit international pensent aussi que ces actes authentifiés, même s'ils ne sont pas acceptés, représentent l'opinion juridique mondiale d'après le nombre des Etats qui ont participé à

³ Documents officiels de la Troisième Session de l'Assemblée générale, deuxième partie, Résolutions, p. 22.

l'authentification, mais ne créent pas d'obligation directe pour les Etats. La jurisprudence internationale tire souvent argument de pareils actes qui sont authentifiés mais non entrés en vigueur.

91. M. AGO est d'accord avec M. Lachs pour commencer la discussion par l'article 10, mais il faut conserver aux échanges de vues une grande souplesse, car le texte même de l'article 10 actuel est très enchevêtré : on pourrait l'élaguer et y ajouter des idées tirées de l'article 7.

92. Il importe de choisir un point de départ : on peut partir des actes — paraphe, signature, acte final — mais il serait plus logique et plus utile, pour arriver à des articles clairs et assez courts, de partir des effets juridiques. Deux questions essentielles se posent : d'abord, par quels moyens le texte d'un traité devient-il définitif ? Ce peut être par le paraphe, par la signature *ad referendum*, par la simple signature, par l'incorporation dans l'acte final de la conférence ou dans une résolution de la conférence. Ensuite, y a-t-il des effets juridiques de la signature qui vont au-delà de l'authentification lorsque la signature n'établit pas le consentement de l'Etat à être lié par le traité ? Troisièmement, par quels actes l'Etat exprime-t-il un tel consentement ? Et finalement quelle est, à cette fin, la position respective de la signature, de la ratification, de l'approbation, de l'acceptation, etc. ?

93. M. ROSENNE peut donner un exemple récent dans lequel les diverses étapes de l'élaboration d'un traité peuvent être clairement identifiées mais où aucune de ces règles n'a été très précisément observée. Il se réfère à la résolution 1991 (XVIII)⁴, par laquelle l'Assemblée générale a adopté certains amendements à la Charte et les a soumis ensuite pour ratification aux Etats Membres des Nations Unies. Premièrement, M. Rosenne doute que beaucoup de délégations à l'Assemblée générale aient été munies des pleins pouvoirs de négocier et de conclure le traité, en dehors de certains représentants permanents qui ont ces pouvoirs compris dans leurs pouvoirs généraux. Deuxièmement, le texte n'a pas été signé. Troisièmement, conformément à la pratique de l'Assemblée, le Secrétariat dispose en permanence du pouvoir d'apporter des modifications de forme au texte de chaque résolution après son adoption, et le texte définitif authentifié ne paraît dans les volumes imprimés des documents officiels que plusieurs mois après la fin de la session. Néanmoins, la résolution prévoit la ratification ; elle a été soumise aux Etats pour ratification et elle a en fait été ratifiée par un grand nombre d'entre eux.

94. M. Rosenne approuve l'idée de commencer par l'article 10 et il espère qu'il sera possible d'adopter un point de vue libéral à l'égard de l'élément supplétif de l'authentification. Personnellement, il ne voit pas très bien quelle est la différence réelle entre l'adoption du texte d'un traité et l'authentification en tant que mesure supplétive. On pourrait peut-être introduire la notion d'authentification à l'article 6.

95. Le PRÉSIDENT déclare que, sauf objection, il considérera que la Commission a accepté la proposition de M. Ago ainsi que la suggestion de M. Lachs, concernant l'ordre du débat sur le groupe d'articles 7 à 11.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 50.

783^e SÉANCE

Jeudi 13 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3 ;
A/CN.4/177 et Add.1 ; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLES 7 (Authentification du texte) (*suite*)¹, 10 (Signature et paraphe d'un traité) ET 11 (Effets juridiques de la signature)

Article 10

Signature et paraphe d'un traité

1. Lorsque le traité n'a pas été signé à la clôture de la négociation ou de la conférence au cours de laquelle le texte a été adopté, les Etats qui ont participé à l'adoption du texte peuvent stipuler, dans le traité lui-même ou dans un accord distinct :

a) Que la signature aura lieu ultérieurement, ou
b) Que le traité restera ouvert à la signature en un lieu désigné, soit indéfiniment, soit jusqu'à une certaine date.

2. a) Le traité peut être signé soit inconditionnellement, soit *ad referendum*, c'est-à-dire sous réserve d'en référer aux autorités compétentes de l'Etat intéressé, auquel cas la signature doit être confirmée.

b) Tant qu'elle n'a pas été confirmée, la signature *ad referendum* ne vaut que comme acte d'authentification du texte du traité.

c) La signature *ad referendum*, une fois confirmée, produit effet dans les mêmes conditions que s'il s'était agi d'une signature définitive intervenue à la date à laquelle la signature *ad referendum* a été apposée sur le traité et au lieu où celle-ci l'a été.

⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, Dix-huitième session, Supplément n° 15, p. 21.

¹ Voir 782^e séance, par. 70 et 71.

3. a) Le traité, au lieu d'être signé peut être paraphé, auquel cas le paraphe n'est qu'un acte d'authentification du texte. L'Etat intéressé ne peut devenir signataire du traité que si l'apposition du paraphe est suivie d'une signature donnée par acte séparé.

b) Lorsque l'apposition du paraphe est suivie d'une signature, l'Etat intéressé devient signataire du traité à la date de la signature, et non à la date de l'apposition du paraphe.

ii) ne vaut que comme acte d'authentification du texte, dans les autres cas, à moins qu'il n'apparaisse que l'intention des représentants intéressés était que le paraphe soit l'équivalent de la signature du texte.

b) Lorsque l'apposition du paraphe est suivie d'une signature, l'Etat intéressé est considéré comme devenant signataire du traité à la date de la signature, et non à date de l'apposition du paraphe.

Article 11

Effets juridiques de la signature

1. Outre qu'elle authentifie le texte du traité dans les circonstances indiquées au paragraphe 2 de l'article 7, la signature d'un traité produit les effets mentionnés dans les paragraphes ci-après.

2. Lorsque le traité est sujet à ratification, acceptation ou approbation, la signature n'établit pas le consentement de l'Etat signataire à être lié par le traité. Toutefois, la signature :

a) Confère à l'Etat signataire le droit de procéder à la ratification, à l'acceptation ou à l'approbation du traité conformément aux dispositions de ce dernier;

b) Confirme ou, le cas échéant, met en œuvre l'obligation énoncée au paragraphe 1 de l'article 17.

3. Lorsque le traité n'est pas sujet à ratification, acceptation ou approbation, la signature :

a) Etablit le consentement de l'Etat signataire à être lié par le traité; et

b) Si le traité n'est pas encore en vigueur, met en œuvre l'obligation énoncée au paragraphe 2 de l'article 17.

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le groupe des articles 7, 10 et 11 sans les séparer, ainsi qu'il a été décidé à la séance précédente. Il demande au Rapporteur spécial, qui a déjà présenté l'article 7, de présenter le nouveau texte qu'il propose pour l'article 10 et qui est ainsi libellé :

Article 10

Signature et paraphe d'un traité

1. La signature du texte a lieu conformément à la procédure stipulée dans le texte ou dans un instrument connexe ou arrêtée autrement par les Etats qui ont participé à l'adoption du texte.

2. Sous réserve des articles 12 et 14 :

a) La signature du texte est considérée comme inconditionnelle sauf indication contraire au moment de la signature;

b) La signature *ad referendum*, une fois confirmée, est considérée comme une signature inconditionnelle du texte datant du moment où la signature *ad referendum* a été apposée sur le traité, à moins que l'Etat intéressé ne spécifie une date ultérieure au moment où il confirme sa signature.

3. a) Si le texte est paraphé, au lieu d'être signé, le paraphe :

i) est considéré comme équivalent à la signature du texte, dans le cas d'un chef d'Etat, d'un chef de gouvernement ou d'un ministre des affaires étrangères;

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que la Commission a décidé, comme l'a suggéré M. Lachs, de prendre l'article 10 comme point de départ de ses travaux, sans oublier pour autant qu'il faudra, au cours de cet examen, traiter d'autres articles, et plus particulièrement des articles 7 et 11.

3. M. Ago a exprimé l'opinion qu'il serait plus logique et plus fructueux de commencer par l'examen des effets juridiques du traité. En fait, cette question est traitée, pour l'essentiel, dans l'article 11; l'article 10 se borne à poser un certain nombre de règles — dont quelques-unes touchent dans une certaine mesure au fond — à propos des diverses catégories de signatures.

4. Compte tenu de la discussion et de la suggestion faite par M. Ago, il convient de se demander quelle est, quant au fond, la teneur des articles 7, 10 et 11, relatifs à la signature. Dans ces articles sont prévues quatre catégories de signatures : 1) la signature pure et simple, 2) la signature *ad referendum*, qui est conditionnelle, soumise à confirmation, 3) le paraphe, dont les effets varient selon qu'il est apposé par un chef d'Etat, un chef de gouvernement ou un ministre des affaires étrangères, ou par un autre représentant de l'Etat, 4) la signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Le traité est parfois soumis à ratification, acceptation ou approbation par une disposition expresse, mais il arrive souvent que la signature soit assortie d'une réserve de cet ordre, lors même qu'elle est apposée sur un traité qui ne contient pas de dispositions à cet effet.

5. Il faut distinguer de ces quatre catégories de signatures la signature apposée par le président de l'assemblée ou le directeur d'une organisation internationale, signature que l'on pourrait appeler « par représentation »; pareille signature est portée sur le texte pour authentification au nom de tous les Etats membres de l'organisation, mais ce n'est pas une signature au sens où l'on entend ce terme, puisqu'aucun Etat ne saurait en prendre argument pour prétendre qu'il a signé le traité.

6. Pour ce qui est des effets juridiques de la signature, les membres de la Commission sont tous d'accord sur ce point que chacune des quatre catégories de signatures constitue un moyen d'authentifier le texte d'un traité, si cela n'a pas déjà été fait de quelque autre manière, par exemple par l'apposition d'un paraphe, par l'incorporation de ce texte dans un acte final ou par quelque procédure utilisée à cette fin par une organisation internationale.

7. Lorsque le texte a déjà été authentifié et que le traité est sujet à ratification, acceptation ou approbation, les effets de la signature sont réduits au minimum. En premier lieu, la signature confère à l'Etat qui l'a donnée le droit d'être considéré comme signataire et de procéder à la ratification, l'acceptation ou l'approbation du traité conformément aux dispositions de celui-ci; en

l'absence de signature, l'Etat considéré ne pourrait devenir partie au traité que par adhésion, si tant est qu'il le puisse. En second lieu, la signature fait naître l'obligation d'agir de bonne foi, énoncée à l'article 17. En troisième lieu, la signature, acte accompli volontairement par l'Etat, peut être considérée comme d'une certaine importance en tant que prise de position générale et provisoire en faveur du texte. En quatrième lieu, on peut soutenir que la signature donne à l'Etat signataire titre, par exemple, à être informé par le dépositaire de tous les actes ultérieurement accomplis à l'égard du traité.

8. Lorsqu'il s'agit d'un traité qui n'est pas sujet à ratification, la signature a de plus larges effets : elle établit le consentement de l'Etat à être lié par le traité, à moins que la signature ne soit donnée sous réserve de ratification.

9. La signature *ad referendum* n'a pour effet que d'authentifier le texte du traité. Cependant, une fois confirmée, elle devient signature définitive (*full signature*) à dater du moment où elle a été apposée *ad referendum* sur le traité.

10. Quant au paraphe, il est prévu, à l'alinéa *a* i du paragraphe 3 du texte révisé présenté par le Rapporteur spécial, qu'il sera considéré comme équivalant à la signature du traité, s'il est apposé par un chef d'Etat, un chef de gouvernement ou un ministre des affaires étrangères. Dans les autres cas, et en l'absence d'indication contraire de la part du représentant qui appose son paraphe, celui-ci vaut seulement comme acte d'authentification du texte, de sorte qu'il aura des effets semblables, mais non identiques, à ceux de la signature *ad referendum*.

11. Une signature qui serait expressément donnée sous réserve de ratification produirait les mêmes effets que la signature d'un traité qui serait, de par ses dispositions mêmes, sujet à ratification, à acceptation ou à approbation. Ce cas particulier n'a pas été prévu en termes exprès dans le projet d'articles de la Commission; c'est une lacune qu'elle devra s'occuper de combler.

12. Le Rapporteur spécial a révisé le texte de l'article 10 en tenant compte des observations des gouvernements. Le paragraphe 2 de l'article, dans son texte révisé, énonce les règles que le Rapporteur spécial vient d'indiquer au sujet de la signature pure et simple et au sujet de la signature *ad referendum*. Le paragraphe 3 énonce les règles relatives au paraphe, règles qui ne sont pas exclusivement de procédure : elles touchent au fond en quelques points, tout en ayant des effets sur le plan de la procédure.

13. On a proposé de combiner les articles 7, 10 et 11 ; il ne devrait pas être difficile de supprimer l'article 7 et d'en reprendre la teneur dans les articles 10 et 11 ; mais si l'on voulait aller au-delà et tenter de fondre en une seule disposition la teneur des articles 10 et 11, on aurait à résoudre des problèmes de rédaction très complexes.

14. M. BRIGGS estime que certaines dispositions de l'article 7 devraient être conservées, en particulier celles qui ont trait à l'authentification du texte d'un traité par la signature ou par l'incorporation de ce texte dans

l'acte final de la conférence au cours de laquelle il a été adopté ou dans une résolution d'une organisation internationale; il en va de même de certaines des dispositions de l'article 11.

15. En revanche, il doute que l'article 10 soit utile. Le paragraphe 1 du texte révisé du Rapporteur spécial constitue une simple constatation; il serait mieux à sa place dans un code que dans un projet de convention et devrait donc être supprimé.

16. Au paragraphe 2, M. Briggs ne voit pas nettement quel est le sens du premier membre de phrase : « Sous réserve des articles 12 et 14. » A l'alinéa *a* du paragraphe 2, l'emploi du mot « inconditionnelle » rend la disposition ambiguë : elle pourrait être interprétée comme signifiant que les réserves sont interdites ou qu'il ne peut être fait réserve de la ratification. Pour ce qui est de l'alinéa *b* du paragraphe 2, M. Briggs ne voit pas d'intérêt à donner un effet rétroactif à la signature *ad referendum* quand celle-ci est confirmée par la suite. D'autre part, il doute que la signature *ad referendum* et le paraphe soient d'une importance suffisante pour mériter de faire l'objet de dispositions distinctes, comme ils le font aux paragraphes 2 *b* et 3.

17. On devra soigneusement éviter de donner l'impression que la signature pourrait être soumise à ratification; c'est l'instrument, le projet de traité et non la signature qui est sujet à ratification.

18. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, se déclare d'accord sur cette dernière observation. Cependant, il arrive souvent que, le traité lui-même n'étant pas sujet à ratification, un Etat fasse, au moment de la signature, une réserve portant sur la ratification. Vu que cette pratique est très répandue, il convient de combler la lacune que présente sur ce point le projet de la Commission.

19. M. LACHS dit que son point de vue est analogue à celui de M. Briggs.

20. Il est favorable à la fusion des articles 10 et 11; les éléments qui ne figureraient pas dans le nouvel article pourraient être repris à l'article 7. Grâce à cet aménagement du texte, il y aurait deux séries de dispositions, dont la première traiterait de la signature et de ses effets juridiques et la seconde de l'authentification et du paraphe.

21. L'article 10 régit, par une seule série de dispositions, les trois opérations de la signature, du paraphe et de l'authentification. Ces dispositions sont, dans une large mesure, de caractère descriptif, ne précisant pas les effets juridiques; elles ne sont donc pratiquement d'aucune utilité.

22. L'article 10 distingue entre deux catégories de paragraphes : l'un est assimilé à la signature, tandis que l'autre n'a pas d'effet en dehors de l'authentification du texte. M. Lachs suggère que les dispositions relatives à la première catégorie figurent dans l'article relatif à la signature et les dispositions relatives à la seconde, dans l'article relatif à l'authentification.

23. La structure du texte révisé du Rapporteur spécial pourrait soulever un certain nombre de difficultés. Le titre proposé tendrait à affaiblir les dispositions de l'article puisqu'il serait question du paraphe et de la

signature du texte et non du traité proprement dit. Un autre défaut tient au membre de phrase par lequel commence le paragraphe 2, qui fait dépendre les dispositions de ce paragraphe de celles des articles 12 et 14; cette réserve ne se justifie pas, puisque ce paragraphe ne traite pas des effets juridiques du traité, mais se borne à décrire certaines opérations et à leur donner l'étiquette qui convient.

24. M. Lachs aurait préféré que la signature fasse l'objet d'un article qui toucherait davantage au fond et qui, tout en étant descriptif, aurait traité des effets juridiques; l'authentification devrait faire l'objet d'un article distinct dans lequel seraient inclus certains des éléments de l'actuel article 7.

25. M. CASTRÉN serait d'avis que la Commission discute d'abord les articles 7, 10 et 11 un par un en commençant par l'article 10. Elle verra ensuite s'il est possible de les amalgamer, car il y a, dans chacun, des éléments à retenir, et elle pourra en charger le Comité de rédaction. Maintenant qu'ils ont été remaniés par le Rapporteur spécial, ces articles sont plus clairs et plus concis; du fait que les gouvernements n'ont fait que peu d'observations à leur sujet, on peut conclure qu'ils en sont satisfaits.

26. En ce qui concerne l'article 10, quatre gouvernements ont présenté des observations. Leurs critiques étaient certes justifiées à plusieurs égards et le Rapporteur spécial a presque complètement remanié le texte en conséquence. La nouvelle version a, sur l'ancienne, l'avantage d'être moins descriptive et plus concise. M. Castrén n'est pas certain qu'il y ait lieu de modifier le titre de l'article comme le Rapporteur spécial le propose. On parle, en général, de la signature d'un traité et non de la signature de son texte et, d'après la nouvelle formule, le paraphe peut avoir parfois le même effet juridique que la signature. S'il faut modifier le titre, ce devrait être pour lui donner la teneur suivante : « Signature et paraphe du texte du traité ». Il faudrait aussi ajouter les mots « du traité » après le mot « texte », à la première ligne du paragraphe 1 et après les mots « instrument connexe » à la deuxième ligne du même paragraphe.

27. M. Castrén est d'accord pour ajouter les mots « Sous réserve des articles 12 et 14 » au début du paragraphe 2. A l'alinéa b de ce paragraphe, le mot « inconditionnelle » lui paraît un peu équivoque. D'autre part, au lieu de mentionner seulement la signature *ad referendum* confirmée, il faudrait expliquer, comme cela avait été fait dans le projet de 1962, ce que signifie la signature *ad referendum*.

28. En ce qui concerne le paragraphe 3, M. Castrén propose la suppression des mots « au lieu d'être signé » à la première ligne de l'alinéa a, étant donné qu'il ne s'agit pas, en général, d'une alternative — paraphe ou signature — car, dans la plupart des cas, le paraphe est suivi de la signature. Le sous-alinéa i est acceptable, à condition d'y ajouter la réserve « sauf déclaration contraire », car la pratique en ce cas n'est pas uniforme dans tous les pays. Sans cette modification, l'alinéa b devrait être rattaché au sous-alinéa ii de l'alinéa a.

29. M. AGO pense que, pour sortir de la difficulté, la Commission doit choisir entre deux systèmes : le sys-

tème descriptif, qui est celui de l'article 10, résidu de projets antérieurs à celui du Rapporteur spécial et le système de fond qui s'attacherait à la valeur des actes et à leurs effets juridiques et ne laisserait pas subsister grand-chose de l'article 10 actuel.

30. Les deux effets juridiques essentiels auxquels il convient de se référer ici sont, d'une part, l'authentification, fonction qui consiste à établir que le texte adopté est considéré comme définitif et *ne varietur* et qui peut être accomplie par une signature pure et simple, par une signature *ad referendum*, par un paraphe, par l'insertion dans un acte final ou dans une résolution; d'autre part, la fonction qui consiste à établir le consentement final de l'Etat à être lié par le traité. Dans certains cas, cette fonction sera accomplie par la signature; dans d'autres cas, un acte de ratification, d'acceptation, d'approbation sera requis.

31. M. Ago, pour sa part, croit que la Commission devrait plutôt, en s'inspirant de l'article 11, libeller un autre article où elle reprendrait l'essentiel des articles 7 et 10 et qui serait placé avant eux. Mais, contrairement à M. Lachs, il pense que la suite logique serait de placer l'authentification avant la disposition selon laquelle la signature peut, dans certains cas, exprimer le consentement de l'Etat à être lié par le traité.

32. M. PESSOU relève dans le texte certaines dissonances qui l'amènent à rejeter l'article.

33. Se demandant si l'élément essentiel est la signature ou la ratification, il rappelle que parfois un chef d'Etat ou de gouvernement signe une convention, mais que les organes législatifs du gouvernement refusent de ratifier. Il pense donc que c'est la ratification qui est la plus importante, puisqu'elle seule produit des effets juridiques. Certes, il est dit dans le paragraphe 1 de l'article 10 adopté par la Commission que, lorsque le traité n'a pas été signé à la clôture de la négociation ou de la conférence, les Etats participants peuvent stipuler que la signature aura lieu ultérieurement ou que le traité restera ouvert à la signature soit indéfiniment, soit jusqu'à une certaine date; selon l'alinéa b du paragraphe 3, l'Etat intéressé devient signataire du traité à la date de la signature. Mais M. Pessou, pour sa part, est convaincu que la date réelle est plutôt celle de la ratification.

34. Il ne croit pas que le droit de devenir partie à une convention traduise vraiment une notion juridique précise : ce n'est pas parce qu'un Etat a invité un autre à participer à une conférence au cours de laquelle est élaborée une convention que ce dernier a le droit d'être partie à la convention. La signature emporte certainement des effets, mais provisoires. En effet, il se peut qu'entre le moment où le texte est élaboré et celui de la conclusion définitive, des réserves ou d'autres circonstances obligent l'Etat à revenir sur la signature déjà apposée. Par conséquent, la participation effective résulte non pas de la signature, mais de la ratification définitive qui entraîne la mise en vigueur du traité.

35. M. ROSENNE estime que, dans son introduction, le Rapporteur spécial a particulièrement bien éclairé la question. Dans sa propre expérience, il a toujours été frappé par le fait que la distinction entre la signature et l'apposition du paraphe, ou même la signature *ad*

referendum, avait très souvent des incidences politiques plutôt que juridiques. Il est souvent difficile de déterminer la signification juridique exacte des nuances politiques.

36. Quant à l'attitude générale à l'égard de l'article 10, son propre point de vue est très proche de celui de M. Ago. Pour le titre, on pourrait peut-être éviter les difficultés qui ont surgi en adoptant la formule très brève : « Signature et paraphe ».

37. M. TOUNKINE déclare que les articles 7, 10 et 11 offrent de bons exemples de dispositions contenant des éléments descriptifs et des détails inutiles. Il y a lieu de simplifier ces dispositions, d'éliminer les éléments descriptifs et d'énoncer le texte en des termes conformes aux normes juridiques.

38. Ce qu'il s'agit de formuler, c'est une règle supplétive sur les effets juridiques des actes que constituent l'authentification, la signature et l'apposition du paraphe. La règle doit être supplétive parce que la pratique varie considérablement suivant les Etats. La signature et l'apposition du paraphe peuvent servir à des fins diverses et, comme l'a indiqué M. Rosenne, certaines nuances sont parfois de nature plus politique que juridique.

39. M. Tounkine appuie la proposition de M. Lachs tendant à combiner les articles 10 et 11. Dans le paragraphe d'introduction du nouvel article, il serait indiqué de prévoir une réserve spécifiant que les règles énoncées sont applicables sauf accord contraire des Etats intéressés ou à moins de dispositions contraires du règlement de l'organisation internationale intéressée.

40. La structure des articles 7, 10 et 11 doit tenir compte des divers stades de l'élaboration des traités. Le premier de ces stades est l'authentification du texte. Les autres stades sont l'apposition du paraphe et la signature, entre lesquels il y a chevauchement dans de nombreux cas.

41. Il est souhaitable d'éviter de poser des règles très strictes quant à la signature et à l'apposition du paraphe. La seule règle juridique en la matière, et qui mérite d'être énoncée dans le projet d'articles, est celle qui dispose que si un traité ne prévoit pas la ratification, la signature constitue l'acte final par lequel un Etat établit son consentement à être lié par le traité. L'énoncé de cette règle doit être suivi d'une disposition sur les effets juridiques de la signature *ad referendum*, qui constitue une exception à la règle principale.

42. Pour obtenir un texte plus élégant, on pourrait consacrer un article distinct aux dispositions relatives à l'apposition du paraphe. Dans la pratique internationale, le paraphe peut jouer des rôles divers, mais M. Tounkine éprouve quelque doute quant à la validité de l'affirmation qui figure à l'alinéa a i, du paragraphe 3, selon laquelle l'apposition du paraphe par un chef d'Etat, un chef de gouvernement ou un ministre des affaires étrangères doit être considérée comme l'équivalent de la signature. Tel n'est pas toujours le cas et la disposition en question ne rend donc pas compte exactement de la pratique existante.

43. La règle en la matière doit être énoncée en termes très prudents et exprimer l'idée selon laquelle le paraphe

peut être l'équivalent de la signature ou constituer l'authentification, selon l'accord des parties; M. Tounkine ne pense pas qu'il soit possible d'aller plus loin.

48. L'article 7 n'est pas absolument indispensable, mais il serait utile, afin d'énoncer tous les stades de la conclusion d'un traité, de faire figurer dans le projet d'articles certaines dispositions sur l'authentification du texte. Il faut toutefois éviter d'entrer dans des détails inutiles.

49. M. REUTER dit qu'après avoir longtemps hésité, il croit qu'il faut s'en tenir, comme base de discussion, aux propositions du Rapporteur spécial.

50. En effet, si la Commission veut rester logique dans ses convictions, elle verra que si l'on soustrait des articles 7, 10 et 11 les parties qui représentent des règles du droit international, ces articles se ramèneront à peu de chose. Il serait donc sage de ne pas pousser trop loin l'opération d'élagage.

51. M. Ago a envisagé deux méthodes : l'une fonctionnelle, l'autre formelle. Si l'on adopte la deuxième, il faut s'arrêter seulement aux actes — paraphe, vote, signature — et les décrire.

52. Si l'on adopte la première, il faut se demander quelles sont les grandes fonctions qui existent en matière de droit international. La première consiste à arrêter la substance du traité : c'est l'« authentification », terme commode, mais qui, en français, ne s'applique qu'à un document et non à sa substance. La deuxième consiste pour un Etat à exprimer sa volonté sérieuse, mais provisoire, de s'engager. La troisième consiste enfin pour l'Etat à s'engager. On trouve parfois une procédure longue, où les trois fonctions existent, mais on trouve aussi une procédure courte qui ne comporte que les deux premières fonctions et une procédure très courte où les trois fonctions sont réduites à un seul acte.

53. Le Rapporteur spécial a suivi la méthode fonctionnelle, en traitant d'abord de l'authentification, puis la méthode organique. Sa solution n'est pas extrêmement satisfaisante du point de vue intellectuel, mais elle est la plus pratique, et M. Reuter s'y rallie, en restant convaincu qu'il importe de simplifier la rédaction au maximum.

54. M. TSURUOKA croit que M. Reuter vient de mettre bien en évidence la source des difficultés que rencontre la Commission. Dans les articles envisagés, elle parle d'authentification, de signature et de ratification, mais aussi en même temps de paraphe. Or, si l'authentification désigne le résultat à obtenir, l'acte du paraphe et celui de la signature ne s'accompagnent pas *ipso facto* de leurs résultats; d'où tout un décalage d'expressions qui provoque une gêne intellectuelle. M. Tsuruoka compte sur le Comité de rédaction pour venir à bout de cette difficulté dans l'emploi des mots.

55. Quant à la méthode de travail, presque tous les membres de la Commission étant d'accord sur le fond des trois articles, leur examen serait sans doute plus fécond après leur refonte par le Comité de rédaction.

56. M. PAL rappelle que toutes les questions que la Commission examine actuellement ont été discutées en 1962, lorsque le texte des articles 7, 10 et 11, a été adopté. Une des grandes difficultés en la matière

provient de ce qu'il s'agit de plusieurs actes différents, dont les effets se chevauchent parfois.

57. M. Pal est en mesure d'appuyer la proposition de M. Ago, étant entendu que la teneur des articles 7, 10 et 11 n'en sera pas modifiée de façon appréciable. Rien d'essentiel ne doit être ajouté ni enlevé à la substance de ces articles; il s'agit simplement de les remanier en vue de réduire l'importance du chevauchement des effets juridiques des différents actes dont il s'agit.

58. M. YASSEEN constate que les opinions des membres de la Commission convergent vers une rédaction nouvelle. Les articles ne posent pas de question nouvelle quant au fond, les règles qu'ils posent sont en général correctes et reflètent bien la pratique, mais on a le sentiment qu'il faudrait les rédiger autrement, en éliminant quelques détails.

59. M. Yasseen tient cependant à exprimer quelques doutes quant à la règle posée par la nouvelle version de l'article 10 concernant le paraphe des chefs d'Etat, des chefs de gouvernement et des ministres des affaires étrangères. Il ne croit pas qu'il existe une telle règle en droit international positif. Du point de vue logique, il ne peut croire qu'elle corresponde à une interprétation raisonnable de l'acte: un Président, un Premier Ministre ou un Ministre des affaires étrangères, s'il veut vraiment signer, signera, et, du moment qu'il paraphe, c'est qu'il a voulu autre chose que la signature. Cette règle ne devrait donc pas être retenue.

60. M. AGO estime qu'il est important que la Commission choisisse entre les deux méthodes dont M. Reuter vient de parler, car ce n'est pas en essayant de les combiner qu'elle pourra faire un texte clair. Or, si la Commission présente un texte peu clair à une conférence diplomatique, il est à prévoir que ce texte suscitera des discussions prolongées et que ses chances de succès en seront compromises. Certes, comme le Rapporteur spécial et M. Reuter l'ont souligné, le problème est difficile à résoudre, mais c'est une raison de plus pour que la Commission essaie de le résoudre elle-même.

61. Si la Commission juge plus commode de considérer les actes l'un après l'autre en suivant un critère descriptif et indiquer dans quelles conditions ils ont lieu et quels sont leurs effets, elle doit s'occuper d'abord du paraphe et des actes qui ont le même effet, puis de la signature, puis de la ratification et des actes similaires. Si elle préfère adopter le système fonctionnel, c'est-à-dire considérer les effets juridiques des actes, elle doit traiter d'abord de l'authentification puis de la détermination du consentement final de l'Etat.

62. Quant au fond, M. Ago trouve peu à éliminer dans les articles 7 et 11 mais en revanche il serait tenté de réduire considérablement l'article 10.

63. Le Comité de rédaction devrait pouvoir produire un texte satisfaisant mais il faudrait d'abord que la Commission lui donne des instructions en ce qui concerne la méthode à suivre.

64. M. REUTER ne voudrait pas détourner la Commission de répondre à la question posée par M. Ago, mais il a une petite remarque à faire sur la question du paraphe apposé par un chef d'Etat ou de gouvernement. En fait, un chef d'Etat ne paraphe pas, car seul

l'acte solennel de la signature convient à la haute dignité de ses fonctions. Toutefois, lorsqu'un traité est accompagné de toute une série de documents annexes, il peut arriver qu'un chef d'Etat signe le document principal et se contente d'apposer son paraphe sur les autres documents. Un tel paraphe a évidemment valeur de signature. Mais c'est le seul cas, de l'avis de M. Reuter, où l'on puisse dire que le paraphe d'un chef d'Etat équivaut à une signature.

65. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer que la Commission a une double tâche: établir un texte et énoncer des obligations internationales. Le Comité de rédaction devra avoir bien soin de distinguer entre ces deux tâches.

66. Du point de vue de la méthode à suivre, la Commission doit décider si elle veut ne proposer que des normes ayant des effets juridiques ou si elle veut y ajouter des normes interprétatives destinées à préciser certaines notions juridiques.

67. Les normes interprétatives ont aussi des effets juridiques directs, et il est dangereux de compter entièrement sur les juges pour tirer les conséquences des normes qui créent des obligations et des droits. Il est des principes généraux, des notions générales qu'il est bon de définir. L'expérience montre que la plupart des difficultés qui surgissent dans l'application du droit international viennent de ce que certaines institutions ne sont pas bien définies. Trop de latitude est laissée à la jurisprudence. Les arrêts des juridictions internationales font apparaître de grandes différences dans la manière dont certaines notions sont comprises et interprétées.

68. En ce qui concerne la distinction que le Rapporteur spécial propose d'établir au paragraphe 3 de l'article 10, d'après la fonction officielle de ceux qui apposent leur paraphe, M. Bartos reconnaît avec M. Reuter qu'il est rare qu'un chef d'Etat se borne à parapher un traité. Néanmoins, il a vu des cas de ce genre, où l'on a même prévu que le traité prenait effet immédiatement, sans confirmation ultérieure. C'est le cas de certains actes conclus lors de conférences de chefs d'Etat.

69. En ce qui concerne l'alinéa b du paragraphe 3 du texte proposé par le Rapporteur spécial, M. Bartos rappelle qu'un acte très important, qui a sauvé la paix en réglant les relations entre l'Italie et la Yougoslavie, savoir le Mémoire d'accord de Londres concernant le Territoire libre de Trieste² a été seulement paraphé par les ambassadeurs des deux pays, qui étaient dûment autorisés à arrêter une solution. Cet acte a pris effet immédiatement, avec indication que les gouvernements confirmeraient le contrat ainsi conclu. Cet exemple montre qu'il est dangereux de donner des définitions trop catégoriques. M. Tounkine a eu raison de dire qu'il fallait chercher des règles supplétives, car la pratique est fort riche.

70. Sans rien proposer pour l'instant, M. Bartos insiste pour que la Commission se prononce sur la question de la méthode, non seulement en ce qui concerne l'ordre des dispositions mais leur substance, c'est-à-dire notam-

² Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 235, p. 101.

ment sur le point de savoir si le projet ne doit énoncer que des règles juridiques ou s'il doit aussi contenir certaines dispositions de caractère descriptif.

71. M. TOUNKINE estime qu'il convient de ne pas s'exagérer les difficultés. Il est vrai que la signature peut avoir deux fonctions différentes. Lorsque la ratification est prévue dans le traité, la signature représente un des stades de sa conclusion; lorsqu'il n'y a pas de ratification, la signature constitue l'acte final par lequel l'Etat signifie son consentement à être lié. Il y a donc nécessairement un certain chevauchement, mais du point de vue pratique, la méthode du Rapporteur spécial est parfaitement acceptable.

72. L'article 7 doit figurer en premier lieu; ensuite, il convient de réunir les articles 10 et 11 et de donner priorité à l'article 11, puisqu'il traite principalement des effets juridiques de la signature et du paraphe. Le Comité de rédaction pourra voir s'il convient de traiter du paraphe et de la signature dans un seul article ou dans deux articles distincts.

73. M. CASTRÉN tient, après avoir entendu les observations de M. Reuter et celles du Président, à exprimer l'avis qu'un changement complet de méthode à ce stade des travaux n'irait pas sans difficulté. Le Rapporteur spécial a préparé des textes en se fondant sur des considérations pratiques qui l'ont amené à combiner deux méthodes. Or, la Commission en est à la deuxième lecture de son projet et elle a déjà fait un choix. Par exemple, elle a adopté en principe la définition du traité; en effet, comme le Président l'a fait observer, il est impossible de ne mettre aucune définition dans le projet. De plus, elle a renvoyé au Comité de rédaction l'article 5, qui est un article tout à fait descriptif; il est à remarquer que ceux qui demandent à la Commission de choisir une nouvelle méthode se sont prononcés pour l'article 5. M. Castrén engage donc la Commission à continuer dans la voie qu'elle a suivie jusqu'à présent.

74. M. LACHS déclare, au sujet de la question du paraphe, qu'après des réunions entre chefs d'Etats, le document publié revêt parfois la forme d'une déclaration et parfois celle d'un communiqué. Certains de ces documents sont paraphés et non signés. La question du paraphe est une question de fond, qu'il ne faut pas négliger.

75. Il convient d'inviter le Comité de rédaction à préparer un nouveau texte, sous la forme soit de trois articles, soit de deux articles consacrés à l'authentification, à l'apposition du paraphe et à la signature, et à présenter ensuite un rapport sur la question.

76. M. AGO dit qu'il n'a aucune intention de provoquer de longues discussions quant à la méthode. Personnellement, il peut se rallier aux propositions de M. Tounkine. Si la Commission envoie ces trois articles au Comité de rédaction en lui donnant pour instruction de rédiger deux articles sur la base des articles 7 et 11, en ajoutant soit dans l'un soit dans l'autre ce qui est à retenir de l'article 10, le Comité de rédaction parviendra probablement à une solution satisfaisante. Ce qui serait incongru, ce serait d'ajouter un article concernant le paraphe, alors qu'on aurait traité de l'authentification dans l'article 7. La Commission aurait certainement

intérêt à reprendre son débat sur le texte plus élaboré que lui soumettra le Comité de rédaction.

77. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il ne reprendra pas les diverses observations formulées au sujet de l'article 10, puisqu'il est clair que cet article, sous sa forme actuelle, est appelé à disparaître.

78. En ce qui concerne la méthode à suivre, il ne pense pas que, lors de la rédaction d'une convention de codification, il y ait une raison quelconque d'exclure entièrement une méthode en faveur d'une autre; il ne croit pas davantage qu'il soit très difficile d'aboutir au résultat que paraissent souhaiter les membres de la Commission.

79. Les articles 7 et 11 doivent être maintenus; tout ce qui, dans l'article 10, mérite d'être conservé, doit être introduit à l'article 11 ou peut-être, en partie, à l'article 7. Sir Humphrey admet que, pour l'instant du moins, un article spécial sur le paraphe ne s'impose pas; la question peut être traitée à l'article 7 ou à l'article 11.

80. Il est sûrement quelque peu inusité qu'un chef d'Etat paraphe un document dans l'idée que ce document sera ensuite renvoyé à quelqu'un d'autre pour examen. Mais il convient d'être prudent sur un point de ce genre et le nouveau projet qu'a présenté Sir Humphrey va sans doute trop loin. Il serait préférable de traiter des deux aspects de l'apposition du paraphe — par des organes supérieurs de l'Etat ou par un des représentants de rang moins élevé — comme relevant essentiellement de l'intention, auquel cas il s'agit simplement de savoir si une règle supplétive est nécessaire dans les cas où l'intention n'a pas été clairement indiquée. La question n'est pas de pure procédure; elle peut être d'une importance essentielle lorsqu'il s'agit de déterminer si un Etat est lié ou non par un traité. La Commission aura constaté que les gouvernements n'ont pas élevé d'objection contre l'idée d'une règle supplétive.

81. Sir Humphrey propose que les articles 7, 10 et 11 soient renvoyés ensemble au Comité de rédaction pour être remaniés à la lumière du débat.

*Il en est ainsi décidé*³.

ARTICLE 12 (Ratification)

Article 12

Ratification

1. En principe, les traités doivent être ratifiés à moins qu'ils ne relèvent des exceptions prévues dans le paragraphe 2 ci-dessous.

2. Un traité sera présumé n'être pas sujet à ratification par un Etat signataire :

a) S'il stipule lui-même qu'il entrera en vigueur dès sa signature;

b) Si les pouvoirs, les pleins pouvoirs ou tous autres instruments qui ont été délivrés au représentant de l'Etat

³ Pour la reprise du débat sur l'article 7, voir 811^e séance, par. 95 à 103. Pour la reprise du débat sur l'article 11 (auquel a été incorporé l'article 10), voir 812^e séance, par. 1 à 34.

en question, autorisent ce représentant à établir par sa seule signature le consentement de l'Etat à être lié par le traité, sans ratification;

c) Si l'intention de ne pas exiger la ratification ressort nettement des déclarations faites au cours des négociations ou d'autres circonstances établissant cette intention;

d) Si le traité est en forme simplifiée.

3. Toutefois, même dans les cas visés aux alinéas *a* et *d* du paragraphe 2 ci-dessus, la ratification est nécessaire :

a) Si le traité lui-même prévoit expressément qu'il est sujet à ratification par les Etats signataires;

b) Si l'intention de rendre le traité sujet à ratification ressort nettement des déclarations faites au cours des négociations ou d'autres circonstances établissant cette intention;

c) Si le représentant de l'Etat en question a expressément signé le traité « sous réserve de ratification », ou si les pouvoirs, les pleins pouvoirs ou tous autres instruments qu'il a dûment présentés aux représentants des autres Etats qui ont négocié le traité, prévoient expressément qu'il ne peut signer que « sous réserve de ratification ».

82. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter ses propositions relatives à la révision de l'article 12 (A/CN.4/177).

83. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial déclare que la question de savoir si un traité doit être considéré, en principe, comme étant sujet à ratification sauf indication contraire, ou si c'est l'inverse qui est la règle, est un important sujet de controverse dans les ouvrages juridiques, au sein de la Commission et parmi les gouvernements. Le projet de 1962 ne satisfait réellement personne, puisque même la majorité qui s'est prononcée en faveur de l'énoncé du principe général n'approuve pas l'ordre dans lequel sont présentés les paragraphes. Toutefois, si ce point de vue de la majorité est adopté, il restera toujours à régler la question de l'indication des limites de la norme.

84. De plus, si en 1962 la Commission a eu indubitablement raison de reconnaître l'importance des traités en forme simplifiée et le rôle significatif qu'ils jouent en réduisant l'importance de l'article, elle a peut-être fait preuve d'un optimisme excessif en pensant qu'il était possible de définir de tels traités — comme il est fait à l'alinéa 1 *b* — sans aboutir à une définition insuffisante ou qui suppose résolu le problème de la ratification.

85. Les gouvernements ont assez vivement critiqué l'article 12. Certains se sont élevés contre la règle fondamentale, d'autres ont estimé que la présomption devait être renversée. Le Gouvernement d'Israël pense que la Commission devrait énoncer le droit de façon pragmatique, sans prendre position; la plupart des gouvernements souhaitent que l'article soit simplifié; certains s'élèvent contre la notion des traités en forme simplifiée. Il est donc évident que le texte devra subir d'importantes modifications; le Rapporteur spécial présentera à la prochaine séance un texte réunissant les diverses propositions qu'il a présentées dans son rapport au sujet de l'article 12.

86. La Commission doit se décider, soit à énoncer une règle supplétive fondamentale, soit à y renoncer si elle

est en mesure de préciser, sous une forme intelligible, les circonstances dans lesquelles, en principe, la ratification est ou n'est pas requise. Si la Commission préfère énoncer une règle, elle doit choisir entre la forme utilisée dans le texte actuel — « En principe, les traités doivent être ratifiés » — et la forme contraire.

87. En outre, la Commission tient-elle toujours à faire de la notion des traités en forme simplifiée un des éléments de son texte ? Sir Humphrey pense qu'elle ne doit plus le faire; dans sa nouvelle proposition, il a employé la formule « à moins qu'une intention contraire ne ressorte de la nature du traité... », ce qui n'exclut pas les traités en forme simplifiée puisque le recours à la forme du traité est admis comme élément, mais ce qui, d'autre part, ne dit pas expressément qu'il existe, en droit international, une notion distincte du traité en forme simplifiée.

88. Le PRÉSIDENT fait observer qu'il serait très dangereux que la Commission ne prenne en considération que les opinions expressément émises par les gouvernements. Si une vingtaine de gouvernements seulement se sont prononcés, on ne peut en déduire que les autres n'approuvent pas les articles ou que tout au moins ils sont indifférents. La Commission ne peut donc établir une statistique des avis reçus, mais en revanche elle doit les peser et se prononcer sur les arguments qui y sont avancés.

89. Deux grandes questions de principe se posent à propos de l'article 12. La première est celle de savoir si l'exigence de la ratification doit être la règle générale ou au contraire l'exception, auquel cas il faudrait renverser le libellé de l'article. La seconde question, tout aussi importante, concerne la notion d'accord en forme simplifiée. En 1962, la Commission avait estimé que la non-nécessité de la ratification pouvait être liée à cette question de forme.

90. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, appuie ce que le Président vient de dire. Il est difficile de savoir quelle est l'importance qu'il convient d'attacher au fait que tel ou tel gouvernement n'a pas présenté d'observations ou s'est abstenu de présenter des observations au sujet d'un article particulier alors qu'il en a formulé à propos d'autres. En tant que Rapporteur spécial, il a pensé que la seule méthode à adopter était de tenir compte, d'une manière générale, des opinions exprimées et d'examiner ensuite chacune des suggestions faites pour ce qu'elle comporte de valable. Il ne faut pas oublier qu'un point soulevé par un seul gouvernement pourrait être ultérieurement considéré comme important et rallier les suffrages lors d'une conférence.

91. Selon M. TABIBI, la Commission aurait tort de penser que parce qu'un nombre relativement faible de gouvernements ont présenté des observations, les autres ne portent aucun intérêt aux articles.

92. Les dispositions de l'article 12 traitent d'une étape très importante dans la conclusion d'un traité, puisqu'elle marque le moment où le traité devient une réalité. Cet article est particulièrement important pour les pays qui ont nouvellement accédé à l'indépendance, car il leur faut toutes les étapes, allant de la négociation à la ratification, pour avoir le temps de réflexion nécessaire.

La plupart des observations reçues émanent des Etats européens auxquels il est plus facile de répondre rapidement.

93. Etant donné l'importance croissante des traités en forme simplifiée, M. Tabibi estime qu'il convient de les définir, mais il attendra d'avoir sous les yeux le texte du Rapporteur spécial avant d'exposer ses vues en la matière.

94. M. REUTER dit qu'après une lecture superficielle de cet article, il ne croit pas que la Commission puisse proposer un texte de ce genre. Par sa rédaction même, cet article vise à déterminer, non pas les cas où un traité doit ou ne doit pas être soumis à la ratification en général, mais les cas où un traité doit ou ne doit pas être soumis à ratification par l'un des Etats. La Commission admet donc dans cet article — et ceci est conforme à la pratique — qu'il se peut qu'un traité doive obligatoirement être soumis à la ratification dans un des Etats sans devoir l'être obligatoirement dans un autre Etat. La Commission ne peut donc pas poser de règle de droit international général en cette matière puisqu'elle reconnaît que c'est une question de droit constitutionnel.

95. Le problème est de savoir dans quelles conditions le représentant d'un Etat peut considérer que le traité qu'il a signé doit ou ne doit pas être soumis à ratification de la part d'un autre Etat. C'est ce problème que la Commission a tenté de résoudre par les dispositions parallèles des paragraphes 2 et 3 de l'article 12 tel qu'il a été rédigé en 1962. Pour sa part, M. Reuter accepterait peut-être qu'à défaut d'autre indication, et en quelque sorte à titre d'ultime remède, ce soit la forme du traité ou de l'accord qui permette de trancher la question. En allant plus loin, la Commission inquiétera beaucoup les gouvernements, car ceux-ci, dans la pratique, n'aiment pas à s'expliquer sur ce point et préfèrent laisser une certaine fluidité à leur droit constitutionnel pour pouvoir faire face aux nécessités de la vie internationale.

96. Si la Commission pose une règle, quelle qu'elle soit, cette règle gênera tous les gouvernements. M. Reuter préférerait donc que la Commission pose les principes suivant lesquels chaque contractant peut interpréter la situation des autres contractants. Il se ralliera à l'avis de la majorité mais il croit que, si la Commission s'écarte de ce point de vue, elle rendra impossible les cas mixtes où, pour un même traité, il y a obligation de ratification de la part d'un Etat et non-obligation de ratification de la part d'un autre Etat.

97. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle un cas pratique qui illustre ce que vient de dire M. Reuter, celui d'un accord conclu entre la France et la Yougoslavie. Etant donné qu'en Yougoslavie tout traité doit être ratifié, cet accord est entré en vigueur par l'échange d'instruments très dissemblables : d'une part, la Yougoslavie a présenté un instrument de ratification et, d'autre part, le Ministère des affaires étrangères de la République française a présenté une déclaration indiquant que d'après les règles constitutionnelles et d'après la pratique, la ratification n'était pas nécessaire en France pour l'entrée en vigueur.

98. Il est probable que beaucoup de gouvernements ne se sont pas prononcés sur ce point et que beaucoup en sont encore à considérer que la ratification est nécessaire ou non selon la dénomination de l'instrument. Aux Etats-Unis, au contraire, c'est uniquement la teneur de l'accord qui détermine s'il est soumis à ratification. Certains traités sont considérés comme « executive agreements », tandis que parfois un simple échange de notes doit faire l'objet d'un acte formel de ratification. Pour sa part, M. Bartos estime que c'est non pas la forme mais la substance qui permet de décider s'il faut ou non une ratification.

La séance est levée à 13 heures.

784^e SÉANCE

Vendredi 14 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. de Luna, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldoock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 12 (Ratification) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 12.
2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il a préparé, comme il l'avait promis à la séance précédente, un texte unique faisant ressortir les modifications qu'il propose d'apporter à l'article 12; le libellé en est le suivant :

Paragraphe 1

VARIANTE A

1. En principe, un traité doit être ratifié par les Etats intéressés à moins :

a) Que le traité ne stipule lui-même qu'il entrera en vigueur dès sa signature ou qu'il ne prévoit expressément une procédure autre que la ratification;

b) Qu'une intention contraire ne ressorte de la nature du traité, de la forme de l'instrument ou des instruments dans lesquels il est contenu, des termes des instruments de pleins pouvoirs, des travaux préparatoires ou des circonstances dans lesquelles le traité a été conclu.

VARIANTE B

1. Un traité doit être ratifié :

a) Si le traité lui-même prévoit expressément qu'il est sujet à ratification;

b) Si l'intention qu'il soit sujet à ratification ressort de la nature du traité et de la forme de l'instrument dans lequel il est contenu, des termes des instruments de pleins pouvoirs des représentants, des travaux préparatoires ou des circonstances dans lesquelles le traité a été conclu.

Paragraphe 2

2. Parmi les circonstances qui peuvent être prises en considération en vertu de l'alinéa *b* du paragraphe 1 figure toute pratique établie que les Etats intéressés ont suivie lorsqu'ils ont antérieurement conclu entre eux des traités de même caractère.

Paragraphe 3

3. Nonobstant les dispositions des paragraphes qui précèdent :

a) A moins qu'un traité ne stipule expressément qu'il est sujet à ratification, un Etat donné peut se considérer comme lié par sa signature seule, s'il ressort des termes de l'instrument de pleins pouvoirs délivré à son représentant ou des travaux préparatoires que les autres Etats intéressés ont été informés qu'il avait l'intention de se lier par sa signature, sans ratification.

b) A moins qu'un traité ne prévoie expressément qu'il entrera en vigueur dès sa signature, un Etat donné peut considérer le traité comme sujet à ratification par lui, s'il ressort des termes de l'instrument de pleins pouvoirs délivré à son représentant ou des travaux préparatoires que les autres Etats intéressés ont été informés que son intention était de signer le traité sous réserve de ratification ultérieure.

3. En ce qui concerne le paragraphe 1, la variante A est conforme à ce que la Commission a décidé à sa quatorzième session. Elle simplifie le texte adopté¹ et ne fait pas mention des traités en forme simplifiée comme d'une notion distincte du droit international.

4. La variante B énonce la règle à partir de l'hypothèse inverse, pour le cas où la Commission croirait préférable de la formuler de cette manière. Le Rapporteur spécial a précisé ses raisons dans les paragraphes 4 et 5 des observations relatives à l'article 12 qu'il a présentées dans son rapport (A/CN.4/177).

5. Le paragraphe 2 a été inspiré par les observations des Gouvernements du Danemark et des Etats-Unis sur les pratiques constitutionnelles; les explications données à son sujet figurent au paragraphe 7 des observations du Rapporteur spécial.

6. Le paragraphe 3 traite d'une question d'une certaine importance, au sujet de laquelle il est plus difficile de formuler une règle générale, à savoir le cas où un traité est négocié sous réserve de ratification par l'une des parties, alors que les autres parties sont liées par leur seule signature. Le paragraphe 3 est un essai de rédaction d'une disposition couvrant cette pratique.

7. M. TSURUOKA voudrait répondre aux deux questions principales que le Rapporteur spécial a posées à la séance précédente au sujet de l'article 12.

8. Le Rapporteur spécial a d'abord invité la Commission à décider si elle veut fixer une règle de présomption spécifiant que, lorsque le traité ne contient pas de dispositions expresses relatives à la ratification, il doit entrer en vigueur sans ratification ou au contraire n'entrer en vigueur qu'après ratification. M. Tsuruoka a l'impression que cette question n'a qu'une importance assez limitée du point de vue pratique. Il est rare, et il le sera sans doute de plus en plus dans l'avenir, que des conflits surgissent à ce propos. En effet, s'il se peut, lors de la conclusion d'un traité bilatéral, que les deux parties oublient de mettre dans le traité des dispositions relatives à l'entrée en vigueur, en revanche pour les traités multilatéraux, qui sont désormais les plus fréquents, plus les parties sont nombreuses plus il y a de chances que l'une au moins pense à soulever cette question.

9. Du point de vue théorique, M. Tsuruoka pense que la question est plutôt une question d'interprétation. C'est un cas où il faut chercher la volonté des intéressés, puisque la règle fondamentale est que ce sont les intéressés qui doivent décider des conditions de mise en vigueur du traité.

10. Lorsque les intéressés n'ont pas exprimé de volonté, la solution classique est que le traité n'entre en vigueur qu'après ratification. Cette solution favorise certainement la sécurité des transactions internationales. Mais, selon une autre thèse, il y a, en pareil cas, présomption que la signature suffit pour que le traité entre en vigueur. Cette thèse a aussi un avantage considérable, celui d'augmenter l'efficacité de l'activité diplomatique.

11. Vu l'état incertain de la pratique et de la doctrine, si la Commission choisit entre ces deux thèses opposées, elle fera du développement progressif du droit international plutôt que de la codification. Or, le développement progressif du droit international exige beaucoup de prudence et de réflexion. Il faudrait être sûr qu'il est utile de faire un choix dans un sens ou dans l'autre.

12. Il faut penser aussi à l'efficacité de la règle qui serait choisie. En parlant de l'efficacité d'une règle de droit international, M. Tsuruoka pense avant tout au nombre de pays qui accepteraient cette règle; si ce nombre était trop restreint, la règle aurait un champ peu étendu et par conséquent n'aurait pas grande efficacité.

13. Plutôt que de chercher à trancher la question par une règle d'interprétation législative, mieux vaudrait se placer d'un point de vue très pratique et se limiter à l'essentiel. Le Rapporteur spécial a dit à la séance précédente que, si la Commission ne prenait pas position sur ce point, elle arriverait difficilement à une rédaction raisonnable. En réalité, si la Commission évite de prendre position et décide de considérer la question comme une question d'interprétation, la tâche deviendra beaucoup plus facile et le Comité de rédaction trouvera certainement la formule appropriée.

14. Si l'on admet qu'il s'agit uniquement d'une question d'interprétation, le plus simple serait peut-être de

¹ Voir 783^e séance, à la suite du par. 81.

se référer aux articles relatifs à l'interprétation des traités et de voir s'il y aurait lieu d'y ajouter quelques détails au sujet de la ratification.

15. La seconde question dont M. Tsuruoka voulait parler est celle de savoir s'il faut faire mention des traités en forme simplifiée. Là aussi le problème devient plus facile si l'on part de l'idée qu'il s'agit d'une question d'interprétation. Dans le cas d'un traité en forme non écrite, cette forme même suggère que le traité entre en vigueur sans avoir à être ratifié. Du moins y a-t-il là une présomption très forte.

16. M. ROSENNE rappelle qu'il a exposé sa position sur le principe et sur certains aspects de la rédaction aux 646^e, 660^e et 668^e séances²; à cette dernière séance, il s'est vu dans l'obligation d'exprimer son complet désaccord sur l'article — qui était alors l'article 10 — tel qu'il fut adopté. Malgré un examen très attentif de l'ensemble du problème, sa position générale reste inchangée.

17. Il est bien certain, du point de vue de la doctrine et de la pratique des Etats, que l'on peut accorder autant de poids à l'une et l'autre conceptions théoriques du problème. Il sera donc nécessaire que le Comité de rédaction présente un texte de nature à rallier le maximum de suffrages et qui maintienne l'équilibre entre les deux conceptions doctrinales. C'est probablement la considération qui inspirait le Gouvernement d'Israël lorsqu'il affirmait que c'est essentiellement aux négociateurs qu'il incombe d'établir si la ratification est nécessaire ou non et que la question de la ratification peut elle-même être réglée au cours des négociations ou être tranchée de manière concluante par les termes des pleins pouvoirs de l'un des négociateurs ou des deux (A/CN.4/175, section I. 9, par. 13). Il y a toujours lieu d'établir, dans chaque cas d'espèce, si la ratification est nécessaire et quel doit en être l'auteur. Cette idée apparaît dans les paragraphes 2 et 3 de l'article 12 et subsiste en principe dans les nouvelles propositions du Rapporteur spécial. M. Tsuruoka est allé au cœur du problème en disant qu'il s'agit d'une question d'interprétation.

18. Le Gouvernement du Danemark a posé une question très importante concernant l'intérêt que présente la pratique constitutionnelle des divers Etats (A/CN.4/175, section I. 6). Cette question est l'une de celles qui pourraient, dans la pratique, causer des difficultés et des malentendus; il serait donc bon que la Commission puisse poser une règle dans le sens indiqué par le Rapporteur spécial, au paragraphe 2 de son nouveau texte. Le simple fait que le problème existe suffit à ruiner la conception doctrinale et abstraite que traduit le membre de phrase « En principe, un traité doit être ratifié ».

19. Compte tenu des difficultés que présente la définition des traités en forme simplifiée, M. Rosenne ne s'oppose pas à ce qu'on tente de rédiger l'article sans en parler aussi longuement. On ne doit toutefois pas oublier que l'introduction de la notion de traité en forme simplifiée dans le texte de 1962 a été la clef de voûte de la solution de compromis.

20. Si l'on continue de juger nécessaire une définition de la ratification, elle doit rester, en substance, telle qu'elle était à l'alinéa d du paragraphe 1 dans l'article premier (A/CN.4/L. 107), mais M. Rosenne préférerait la voir inclure dans l'article 12.

21. Vient ensuite la question de « l'orientation » de l'article. Ce dernier mot est préférable à l'expression « règle supplétive ». M. Rosenne penche pour la variante B, mais espère qu'il ne sera pas nécessaire de procéder à un vote pour fixer le choix entre les deux variantes.

22. Vu que la question est dans une large mesure affaire de controverse théorique et doctrinale, M. Rosenne espère qu'il sera possible d'éviter de longs débats et de renvoyer l'article au Comité de rédaction : celui-ci devrait recevoir des directives très générales le chargeant de mettre au point un texte prêtant aussi peu que possible à controverse, mais qui mettrait au premier rang les nécessités de la pratique. Le Comité de rédaction devrait commencer par énumérer les cas où la ratification est requise et ceux où elle ne l'est pas. Le problème réel serait donc de savoir comment régler les cas douteux une fois cette liste faite. On pourrait l'examiner, si nécessaire, lorsque le Comité de rédaction aura présenté son rapport.

23. M. CASTRÉN dit que l'article sur la ratification que la Commission avait adopté en 1962 était défectueux à plusieurs égards. En essayant de trouver un compromis, elle était arrivée à une formule où elle se prononçait catégoriquement pour la nécessité de la ratification en cas de silence du traité, sans même faire de distinction entre les traités de différentes catégories. Mais elle avait été obligée d'énoncer aussitôt de nombreuses exceptions, dont quelques-unes à leur tour souffraient certaines exceptions. Rien d'étonnant donc à ce que personne ne soit vraiment satisfait de cet article, surtout en ce qui concerne la rédaction; c'est ce qui ressort des observations présentées par les gouvernements et c'est aussi, semble-t-il, l'opinion générale des membres de la Commission à l'heure actuelle.

24. Entre les deux variantes que le Rapporteur spécial propose pour le paragraphe 1, M. Castrén donne la préférence à la variante B, qui est plus neutre parce qu'elle énumère seulement les cas où le traité doit être ratifié, soit parce qu'il le prévoit lui-même expressément, soit parce qu'il existe des présomptions que telle est l'intention des parties. M. Castrén ne pense pas qu'en acceptant cette version, la Commission admettrait comme point de départ que la ratification n'est pas nécessaire, car la formule proposée dans ce texte s'applique à un grand nombre de traités et notamment aux plus importants.

25. Un autre avantage de cette formule est qu'il est difficile de l'interpréter comme signifiant que l'on cherche à régler en même temps le problème de la ratification sur le plan du droit interne. Ainsi que certains orateurs l'ont souligné à la séance précédente, chaque Etat a la liberté souveraine de fixer dans sa constitution les conditions de la ratification. D'autre part, si le traité lui-même prévoit expressément ou implicitement qu'il doit être ratifié ou s'il ressort des circonstances dans lesquelles il a été conclu que l'intention des parties est qu'il soit ratifié, tous les Etats intéressés sont liés sur le plan international par ce fait ou par cette présomption juridique

² *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. I.*

et ils ne peuvent pas exiger que le traité entre en vigueur avant que toutes les formalités de ratification aient été accomplies sur le plan interne et sur le plan international. Il semble donc que la variante B contient tout ce qu'il est nécessaire de dire sur la ratification. Il ne paraît pas utile d'aller plus loin et de donner des règles détaillées pour quelques cas particuliers.

26. C'est la raison pour laquelle M. Castrén ne peut appuyer le paragraphe 2 proposé par le Rapporteur spécial pour donner suite aux suggestions des Gouvernements du Danemark et des Etats-Unis. Si la Commission accepte l'idée exprimée dans ce paragraphe, elle ferait bien de l'incorporer dans le paragraphe précédent.

27. M. Castrén n'approuve pas non plus le paragraphe 3 proposé par le Rapporteur spécial pour répondre aux autres préoccupations du Gouvernement danois. Ce texte ne fait que répéter les règles principales énoncées à l'alinéa *b* du paragraphe 1. Le seul élément nouveau est que les autres Etats intéressés devraient être « informés » que l'intention d'un Etat est d'être lié, soit dès la signature, soit seulement sous réserve de ratification ultérieure. En particulier, l'alinéa *a* de ce paragraphe 3 n'a pas beaucoup de sens, car si un Etat se considère lié par sa signature seule, c'est son affaire, et les autres Etats intéressés ne peuvent que se féliciter de n'avoir pas à attendre la ratification.

28. Quant à la question de savoir s'il y a lieu de revenir sur les définitions de l'accord en forme simplifiée ou de la ratification, M. Castrén croit difficile d'améliorer ces définitions. Les accords en forme simplifiée sont tellement variés qu'on ne peut leur appliquer de critère commun; c'est probablement la raison pour laquelle, en 1962, la Commission s'est bornée à en citer quelques exemples, sans en donner de vraie définition. Comme le texte que propose le Rapporteur spécial ne mentionne pas expressément ces accords, une définition n'est pas nécessaire pour le moment. La définition de la ratification adoptée en 1962 n'est pas complète non plus, mais M. Castrén considère qu'étant donné le but du projet, il suffit de souligner, comme cela est déjà fait, que l'acte par lequel l'Etat établit son consentement à être lié par un traité s'accomplit sur le plan international.

29. M. YASSEEN dit que la principale raison pour laquelle le libellé de l'article 12 était un peu lourd est qu'on s'était inspiré pour le rédiger d'une distinction entre les traités formels et les traités en forme simplifiée. Si l'on renonce à cette distinction, on doit pouvoir arriver à une formule acceptable.

30. M. YASSEEN accepte dans son économie générale la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial et il opte pour la variante A du paragraphe 1, car il est persuadé que la règle générale du droit international est que la ratification est nécessaire pour qu'un traité puisse entrer en vigueur. Il est incontestable que de nombreux traités entrent en vigueur par simple signature, mais si l'on considère non pas le nombre mais l'importance des traités, on constate que tous les traités importants pour les Etats sont soumis à ratification. Il y a donc lieu de sauvegarder les intérêts fondamentaux des Etats en énonçant le principe général qui doit jouer lorsque le traité ne contient aucune disposition spécifiant que la ratification est exigée.

31. Pourtant, étant donné la tendance nouvelle à alléger un peu les formalités d'élaboration des traités, il est bon de prévoir des exceptions à ce principe. Pour pouvoir déclarer qu'un traité n'a pas à être ratifié, il faut d'abord se référer au texte du traité lui-même. Si ce texte ne contient pas de disposition expresse à ce sujet, on peut recourir à la méthode générale d'interprétation que la Commission a formulée dans les articles 69 et 70, ce qui amène à prendre en considération des éléments extrinsèques au texte du traité.

32. Par la mention qui y est faite des « travaux préparatoires », l'alinéa *b* du paragraphe 1 est discutable. En effet, les travaux préparatoires ne peuvent pas être la base d'une obligation qui lie les parties si l'intention qui se dégage de ces travaux ne trouve pas une certaine expression dans le texte même du traité. Telle est la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale qui, dans son avis consultatif sur l'affaire de l'*Accès et du stationnement des navires de guerre polonais dans le port de Dantzig*, a déclaré : « La Cour n'est pas disposée à admettre que l'on puisse élargir le texte du Traité de Versailles et y voir des stipulations représentées comme étant le résultat des intentions proclamées par les auteurs du Traité, mais que ne formule aucune disposition du texte lui-même³. » Dans les articles sur l'interprétation des traités, la Commission a assigné un rôle très modeste aux travaux préparatoires. Les dispositions relatives à la ratification devraient donc être mises en harmonie avec ces articles.

33. Le paragraphe 2 proposé par le Rapporteur spécial est très utile et justifié. M. Yasseen aurait préféré y voir mentionner franchement les exigences constitutionnelles, mais, puisqu'une telle mention paraît devoir heurter des susceptibilités, il trouve légitime que l'on s'inspire de la « pratique établie que les Etats intéressés ont suivie lorsqu'ils ont antérieurement conclu entre eux des traités de même caractère »; en effet, cette pratique est fondée la plupart du temps sur les exigences constitutionnelles.

34. En ce qui concerne le paragraphe 3 proposé par le Rapporteur spécial, M. Yasseen partage l'avis de M. Castrén : l'alinéa *a* est à peu près dénué de tout intérêt pratique. Par contre, l'alinéa *b* paraît justifié car, dans le cas envisagé, il est important pour l'Etat en question que les autres tiennent compte des circonstances qui font ressortir qu'il n'est pas lié du seul fait de sa signature.

35. Sous réserve des observations qui précèdent, M. Yasseen accepte la nouvelle version de l'article 12 — avec la variante A — étant entendu que le texte en sera encore revu par le Comité de rédaction.

36. M. PAREDES dit qu'en prenant soin d'élaborer un ensemble de règles susceptibles de recueillir une adhésion universelle, la Commission doit se garder de recourir à des compromis ayant pour effet de modifier fondamentalement le sens des articles; elle doit toujours tenir compte dans ses travaux de la théorie et de la doctrine. Par conséquent, elle ne doit pas se considérer comme liée par les vues des gouvernements; elle n'est

³ C.P.J.I., 1931, série A/B, n° 43, p. 144.

responsable que devant la communauté mondiale. Le nombre des réponses reçues des gouvernements est faible par rapport au nombre total des Etats. En outre, les observations qui ont été présentées sont loin d'être concordantes, notamment en ce qui concerne l'article 12. Néanmoins, comme le Rapporteur spécial l'a signalé, la majorité des Etats sont d'accord sur le principe fondamental selon lequel la ratification est nécessaire.

37. Il importe de ne pas oublier la place qu'occupe la ratification dans le droit constitutionnel des différents pays. En Equateur, par exemple, la procédure de ratification exige l'intervention du Parlement; conformément aux principes démocratiques, aucun traité ne peut être ratifié sans son consentement.

38. Certes, la tendance moderne est de simplifier de plus en plus le processus de conclusion des traités; encore faut-il distinguer entre les traités d'importance primordiale pour un pays et qui, à son avis, doivent passer par toutes les formalités de ratification, d'une part, et les traités en forme simplifiée, d'autre part. A l'époque actuelle, les traités en forme simplifiée sont si nombreux et si variés — traités de commerce sur des questions particulières, traités relatifs à des prêts en devises fortes ou à l'assistance économique, etc. — que la ratification peut paraître une procédure trop gênante.

39. M. Paredes estime par conséquent qu'on doit encourager les pays à modifier leur constitution, comme c'est d'ailleurs leur devoir de le faire chaque fois qu'ils souscrivent à un engagement dans le cadre des Nations Unies. Mais à cette fin, il faut sauvegarder leur position à l'égard des traités de type plus important au moyen d'une réserve stipulant que la ratification est nécessaire sauf dans le cas où la législation interne d'un pays ne l'exige pas. L'orateur ne pense pas qu'il soit sage de s'en rapporter à l'interprétation, car l'interprétation est toujours difficile et manque parfois d'impartialité; on ne doit y avoir recours que lorsqu'il n'existe pas d'autre moyen.

40. M. Paredes se déclare en faveur de la variante A, qui vise également les cas où un traité ne contient pas de disposition relative à la ratification. Il est certes loisible aux Etats de s'écarter de la règle générale et de prévoir, dans un cas particulier, que la signature est suffisante et qu'il n'est pas nécessaire de procéder à la ratification. Mais la règle doit être formulée de façon très précise, sinon on court le risque de voir un Etat prétendre que sa situation se présente de telle ou telle manière alors qu'en fait son droit constitutionnel en dispose autrement. Un traité conclu dans des circonstances pareilles n'aurait, à son avis, aucune validité quelle qu'elle soit.

41. M. TABIBI dit que, compte tenu des débats qui se sont déroulés en 1962⁴, la Commission devrait accepter le principe que la ratification est nécessaire. Certes, aussi bien les débats en question que les observations communiquées par les gouvernements montrent que, si ce principe est admis, il faudrait prévoir deux exceptions — les traités en forme simplifiée et les cas où les

parties conviennent de ne pas avoir recours à la ratification.

42. L'orateur estime que non seulement la règle, mais les exceptions doivent être clairement énoncées; autrement, les Etats pourraient hésiter à accepter la règle de crainte qu'elle n'affaiblisse la validité d'un grand nombre de traités en vigueur qui n'ont pas été ratifiés.

43. Il convient également de définir l'expression « traité en forme simplifiée ». En 1962, la Commission s'est simplement contentée d'énumérer les types de traités que cette expression englobe. D'autre part, les gouvernements ont suggéré que l'article soit simplifié.

44. M. Tabibi est disposé à accepter soit la variante A, soit la variante B, à condition que, quelle que soit celle des deux qui est adoptée, il soit fait mention, à l'alinéa b du paragraphe 1, des traités en forme simplifiée.

45. Il y a de nombreuses raisons qui militent en faveur de l'acceptation du principe général selon lequel la ratification est nécessaire. Jusqu'au XIX^e siècle, la signature du souverain ou de son représentant était considérée comme suffisante pour qu'un traité puisse entrer en vigueur. A l'époque moderne, avec l'apparition de gouvernements constitutionnels, il faut respecter la volonté du peuple telle qu'elle s'exprime par la voix de ses représentants au Parlement; or, la règle qui exige qu'un traité doit être ratifié garantit le respect de cette volonté.

46. M. LACHS approuve dans l'ensemble les raisons qui ont poussé le Rapporteur spécial à remanier l'article.

47. Pour ce qui est des traités en forme simplifiée, il convient de noter que leur nombre ne cesse d'augmenter; en fait, ils constituent maintenant la plus grande part de tous les traités et instruments signés par les Etats. Cela crée une situation nouvelle et, pour des raisons purement techniques, la Commission ne devrait pas céder à la tentation d'établir une règle énonçant que la ratification est nécessaire. Les principes d'autrefois sont en voie de disparition et une pratique nouvelle est en train de s'instaurer.

48. En ce qui concerne les traités bilatéraux, on peut envisager quatre situations possibles: la première est celle où le traité est ratifié par les deux parties; la seconde, celle où le traité est ratifié par l'une des parties, tandis qu'à l'égard de l'autre, il entre en vigueur dès la signature; la troisième est le cas où l'une des parties ratifie le traité et l'autre adopte une procédure « d'approbation » aux lieu et place de ratification; enfin, la quatrième est la situation où les deux parties se considèrent comme liées par le traité à la suite de sa seule signature.

49. M. Lachs reconnaît, comme M. Reuter, que les gouvernements ne veulent pas être tenus de suivre telle ou telle procédure particulière; aussi, la Commission devrait-elle se prononcer en faveur du principe de l'interprétation plutôt que d'une règle formelle.

50. L'orateur estime que la variante A doit être éliminée; en revanche, la variante B peut servir de base à un texte acceptable.

⁴ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. I, p. 112 et suivantes.

51. Il peut également accepter le paragraphe 2, à condition que l'on supprime les mots « entre eux »; des traités antérieurs de même caractère, même s'ils n'ont pas été conclus entre les mêmes parties, peuvent toujours être pris en considération aux fins de l'application dudit paragraphe.

52. M. Lachs éprouve des doutes sérieux à propos du paragraphe 3 et partage les vues de M. Castrén. Les cas où la seule signature crée une obligation liant les parties doivent être traités dans l'article 10, dans le contexte général de la signature et de ses effets juridiques; l'article 12 doit avoir uniquement trait à la ratification.

53. M. TOUNKINE déclare que le problème principal consiste à déterminer s'il existe en droit international une règle selon laquelle les traités doivent être ratifiés. En 1962, la Commission a adopté une disposition déclarant qu'en principe les traités doivent être ratifiés; M. Tounkine s'était alors opposé à cette disposition et il croit toujours qu'il n'existe aucune règle de ce genre en droit international.

54. Parmi les problèmes théoriques qui sont en jeu, il conviendrait de s'arrêter brièvement sur celui des modes d'expression de la volonté d'un Etat et de leur signification en droit international. Dans la pratique, la ratification constitue l'un des modes d'expression du consentement final d'un Etat à être lié par un traité, mais elle n'est pas le seul. Dans chaque pays, la constitution peut déterminer par qui et sous quelle forme peut être exprimé le consentement final de l'Etat. Dans la pratique courante, un très grand nombre de traités sont conclus simplement par des ministres et M. Tounkine ne croit pas que le droit international puisse prescrire aux Etats la manière dont ils peuvent exprimer leur volonté d'être lié par un traité. Il appartient aux Etats eux-mêmes de décider par quel organe et comment ils veulent exprimer leur volonté à cet effet.

55. Du point de vue pratique, c'est un fait que la majorité des traités conclus à l'heure actuelle n'exigent pas de ratification et ces traités ne sont pas tous des traités en forme simplifiée; nombre d'entre eux sont de caractère formel et présentent toutes les caractéristiques d'un traité, tant pour la forme — selon la définition adoptée par la Commission — que pour le fond.

56. En conséquence, la Commission ne devrait pas adopter une disposition stipulant que les Etats s'écarteraient des exigences du droit international s'ils concluaient un traité non soumis à ratification. Elle serait bien plus près de la pratique actuelle en énonçant la règle selon laquelle les traités doivent être ratifiés seulement dans le cas où cette exigence y est stipulée. M. Tounkine est donc en faveur de la variante B proposée par le Rapporteur spécial pour ce qui est de l'alinéa 1 *a*. Ce texte énonce la thèse principale selon laquelle un traité doit être ratifié si telle est la volonté des parties.

57. Conformément à cette même thèse, le texte de l'alinéa 1 *b* devrait être simplifié et remanié de façon à énoncer les manifestations de la volonté de l'Etat ou des Etats intéressés qui doivent être considérées comme probantes. Le texte actuel de la variante B est trop compliqué et représente une tentative de discerner une volonté

de l'Etat qui n'a guère été exprimée; son libellé vague ne sera d'aucune utilité pratique. M. Tounkine estime qu'il vaudrait probablement mieux que le texte de l'alinéa 1 *b* soit limité à une déclaration selon laquelle un traité doit être ratifié dans deux cas : premièrement, lorsque les pleins pouvoirs conférés à un représentant restreignent sa compétence dans ce sens et, deuxièmement, lorsque toutes les parties au traité ou quelques-unes d'entre elles ont déclaré que la ratification est requise en ce qui les concerne. Ainsi, les dispositions du paragraphe 1 spécifieraient l'exigence de la ratification dans les cas où la volonté des Etats intéressés a été clairement exprimée au lieu d'être simplement sous-entendue.

58. Quant aux traités en forme simplifiée, ils sont, eux aussi, sujets ou non à ratification selon la volonté des parties, telle qu'elle a été clairement exprimée par elles. Une règle énoncée dans ce sens ménagerait la latitude nécessaire pour qu'il puisse être satisfait aux exigences du droit interne, notamment à celle de l'approbation du parlement aux fins de ratification. Il ne faut pas oublier que les dispositions constitutionnelles à ce sujet varient d'un pays à l'autre; la formule que propose M. Tounkine permettrait aux représentants des divers Etats d'agir conformément à leurs constitutions nationales.

59. En ce qui concerne l'approbation, M. Tounkine appuie le point de vue exprimé par le Gouvernement japonais (A/CN.4/175, section I. 11), selon lequel cette question devrait être traitée en même temps que la ratification et selon les mêmes principes. Pour un grand nombre de traités signés par l'URSS, il a été stipulé qu'ils entraient en vigueur à la suite de la communication de l'approbation par les deux parties. L'examen des divers aspects de l'approbation montre clairement que la seule solution possible est de la traiter sur le même pied que la ratification; en fait, l'approbation d'un traité peut consister en sa ratification par un pays et son approbation par un autre, selon leurs constitutions respectives.

60. M. DE LUNA partage, dans une large mesure, les points de vue exprimés par MM. Lachs et Tounkine. L'une des difficultés principales du problème de la ratification résulte de l'évolution de cette institution qui, à l'origine, était un moyen dont disposait le monarque pour contrôler les actes de son représentant lors de négociations internationales. Depuis la Révolution française, toutefois, cette institution a changé de caractère et elle est maintenant devenue un moyen permettant au parlement d'exercer un contrôle sur les actes du pouvoir exécutif dans l'élaboration des traités. Il convient de rappeler que l'action du parlement consiste à donner son consentement à la ratification; ce n'est pas le parlement qui ratifie un traité signé par le pouvoir exécutif, contrairement à ce qu'on entend parfois affirmer un peu à la légèreté.

61. Il convient de rappeler aussi que ce n'est pas au droit international qu'il revient de remédier aux imperfections de l'organisation interne d'un Etat ni aux insuffisances de son administration; cela n'est d'ailleurs pas possible, car toute tentative de ce genre en droit international constituerait une ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat.

62. Les obligations internationales contractées à l'heure actuelle relèvent, pour quatre cinquièmes environ, d'instruments qui ne sont pas sujets à ratification. La Commission ne peut donc pas déclarer que la ratification est nécessaire, comme cela était le cas il y a une trentaine d'années. Elle ne peut pas davantage dire que la ratification n'est pas nécessaire. Comme l'ont indiqué M. Rosenne et M. Lachs, la Commission devrait éviter d'énoncer une règle, dans un sens ou l'autre, afin de ne pas entraver le développement du droit international, qui, à cet égard, est en cours d'évolution.

63. La pratique internationale offre de nombreux exemples d'atermoiements provoqués dans les relations internationales par l'exigence de la ratification et la nécessité d'obtenir l'approbation du parlement. Mis en présence de ces problèmes, les tenants du pragmatisme, dans certains pays, ont recouru à la solution empirique qui consiste à appeler un traité un « *executive agreement* » et à utiliser le terme « approbation » au lieu de « ratification ». Ils ont réussi, par ce simple changement de terminologie, à éviter la nécessité de l'approbation du parlement. M. de Luna peut citer deux exemples bien connus d'« *executive agreements* » conclus par les Etats-Unis : le Traité de paix de 1898 avec l'Espagne⁵ et l'Accord de 1940 avec la Grande-Bretagne sur l'échange de destroyers destinés aux bases navales⁶. En tant qu'« *executive agreements* », ces importants instruments n'avaient pas eu besoin d'être soumis au Sénat conformément à la Constitution des Etats-Unis, pour qu'il donne son consentement à la ratification, à la majorité des deux tiers.

64. Compte tenu de cette évolution, la Commission devrait opter pour une solution d'inspiration purement pratique. Elle ne saurait aborder la question du contrôle que le parlement d'un Etat peut être appelé à exercer sur les actes du gouvernement en vertu de la constitution de cet Etat. Sous la troisième République, période où s'appliquaient les lois constitutionnelles de 1875, la France a conclu quelque 4 000 ou 5 000 traités, dont la constitutionnalité au regard de ces lois a été contestée par des auteurs français spécialistes du droit constitutionnel. Il est bien évident qu'on ne saurait attendre d'un Etat étranger qu'il ait plus de lumières sur l'interprétation de la constitution française que n'en ont des juristes français.

65. M. de Luna préfère donc la variante B proposée par le Rapporteur spécial. Il approuve également la formule simplifiée que propose M. Tounkine, mais il éprouve quelques doutes sur l'opinion selon laquelle la volonté des Etats devrait être expressément déclarée. Dans leur très grande majorité, les accords internationaux ne disent rien de la question de la ratification, mais c'est précisément parce que les Etats intéressés ne souhaitent rien dire à ce sujet : l'objectif visé est de n'avoir pas à satisfaire aux exigences des règles constitutionnelles touchant l'approbation de la ratification par le parlement. Il se demande donc s'il serait indiqué, dans

la pratique, de poser en règle que les Etats doivent déclarer expressément leur volonté sur ce point.

66. M. AGO a retiré de la discussion l'impression qu'une certaine insatisfaction subsiste au sujet de l'article 12. L'une des raisons en est que, dans cette question de savoir si le consentement d'un Etat à être lié doit être exprimé par un acte de ratification ou par une signature, deux ordres juridiques interviennent : le droit international et le droit interne. Le droit international peut intervenir en ce sens que le traité lui-même peut stipuler qu'il sera ratifié. L'obligation de ratifier est alors établie, ou tout au moins confirmée, par un accord international. Le droit interne, de son côté, peut dire qu'un certain traité ne sera pas valable pour l'Etat tant qu'il ne sera pas ratifié ou bien, au contraire, il peut prévoir que la ratification ne sera pas nécessaire et que le consentement en ce qui concerne un tel traité est définitivement exprimé par la signature.

67. D'autre part, la variante A débute par les mots « En principe ». De l'avis de M. Ago, ces mots ne sont pas appropriés : il y a des cas où il doit y avoir ratification et des cas où il ne doit pas y avoir ratification, ces cas étant déterminés par des raisons qui procèdent du droit international ou du droit interne. De plus, du point de vue du droit international, il n'est pas très avisé d'employer les mots « un traité doit être ratifié », puisque c'est le droit interne qui, normalement, établit une telle obligation. Il vaut mieux partir d'une expression comme : « Le consentement d'un Etat à être lié par un traité est exprimé par... »

68. Enfin, le sentiment d'insatisfaction qu'éprouvent les membres de la Commission vient de l'idée de certains qu'il serait nécessaire de faire un choix entre deux formules : l'accord simplifié ou un accord plus formel. Or, la Commission n'a pas à exprimer de préférence, ni même à donner l'impression qu'à son avis l'évolution dans l'avenir se fera vers une forme plutôt que vers une autre. La pratique peut très bien s'orienter de plus en plus vers la forme simplifiée, mais les Etats peuvent ne pas avoir envie de le dire expressément, d'autant que parfois ce progrès des accords en forme simplifiée provient d'une tendance du pouvoir exécutif à essayer d'augmenter le nombre des cas où il peut conclure des traités sans procéder à leur ratification, ce dernier acte devant le plus souvent être autorisé par le pouvoir législatif.

69. Comment la Commission peut-elle sortir de la difficulté ? M. Ago approuve en substance les propositions du Rapporteur spécial, tout en pensant que la Commission peut exprimer les mêmes idées de manière un peu différente.

70. Il serait d'avis de faire un article en deux paragraphes — ou deux articles — le premier envisageant l'hypothèse dans laquelle on a recours à la ratification, le deuxième l'hypothèse où la signature suffit. Le premier paragraphe serait ainsi conçu :

« Le consentement de l'Etat à être lié par un traité est exprimé par un acte de ratification :

a) Si le traité lui-même stipule expressément qu'il sera ratifié ;

b) Si l'intention qu'il soit sujet à ratification ressort de la nature du traité et de la forme de l'instrument dans lequel il est contenu ;

⁵ De Martens, *Nouveau recueil général des traités*, 2^e série, vol. XXXII, p. 74.

⁶ Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. CCIII, p. 202.

c) S'il ressort des pleins pouvoirs des représentants de l'Etat en question, des travaux préparatoires ou des circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, que les autres Etats intéressés ont été informés de l'intention de l'Etat de soumettre le traité à ratification. »

71. Cette formule évite les écueils que rencontre celle du Rapporteur spécial et fait ressortir que c'est le consentement de l'Etat qui est exprimé de cette manière, ce qui tient compte aussi des points soulevés par M. Reuter. Il se peut en effet que, dans un cas concret, un traité entre en vigueur en étant ratifié par un Etat et seulement signé par l'autre.

72. Le paragraphe 2, qui ferait pendant au paragraphe 1, serait ainsi conçu :

« Le consentement d'un Etat à être lié par un traité par la signature du traité :

a) Si le traité lui-même stipule expressément qu'il entrera en vigueur dès sa signature;

b) Si l'intention que le traité entre en vigueur dès sa signature ressort de la nature du traité et de la forme de l'instrument dans lequel il est contenu;

c) S'il ressort des pleins pouvoirs des représentants de l'Etat en question, des travaux préparatoires ou des circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, que les autres Etats intéressés ont été informés de l'intention de l'Etat de se lier par la signature sans ratification. »

73. Ainsi, la Commission, qui ne doit exprimer de préférence pour aucune des deux possibilités, adopterait une position d'objectivité absolue entre elles. Cependant, si la Commission voulait à tout prix insérer une clause de réserve en faveur de l'idée de la ratification, encore que M. Ago personnellement n'en soit pas partisan, il serait simple de la mettre à la fin de l'article, en stipulant que, dans les cas qui ne sont pas couverts par le paragraphe relatif à la signature, on présume que la ratification doit intervenir.

74. Il va sans dire que, si l'article 11 comprend déjà, comme il devrait le faire, l'indication des cas où le consentement est exprimé par voie de signature, l'article 12 pourrait être très simplifié et énoncer seulement le cas où le consentement est exprimé par un acte de ratification.

75. Pour le moment, M. Ago s'en est tenu aux termes de la proposition du Rapporteur spécial pour ce qui est de la détermination des instruments, des pleins pouvoirs et des circonstances, mais il pense que le Comité de rédaction pourrait encore simplifier.

76. M. REUTER souscrit pleinement aux observations de M. Castrén et de M. Lachs, avec les précisions apportées par M. Tounkine et M. de Luna. Il croit que la Commission pourra faire un travail sérieux à partir des propositions élaborées par le Rapporteur spécial dans la variante B du paragraphe 1.

77. M. Reuter distingue, en la matière, trois règles de droit international. En premier lieu, le droit international public reconnaît plusieurs procédures de conclusion des traités et cela, il faut le dire, mais la difficulté majeure est de savoir comment le dire. Certes, on peut

le laisser entendre. On peut aussi, comme M. Ago l'a suggéré à la séance précédente, dire que le droit international reconnaît trois types de conclusion des traités : une procédure très courte, comportant un seul acte, une procédure courte, comportant deux actes — l'établissement du texte et l'engagement définitif — et une procédure longue consistant à établir le texte, à envisager de s'engager, puis à s'engager. M. Reuter se demande s'il serait prudent de procéder à cette analyse, qui aurait cependant l'avantage de résoudre la question posée par M. Tounkine : en effet, du point de vue du droit international, approbation et ratification ont exactement la même portée, puisque ce sont des déclarations d'engagement définitif.

78. En second lieu, et il faut aussi l'exprimer quelque part, il appartient à chaque Etat de faire connaître clairement, en présence d'un accord déterminé, à quel type de procédure il a recours en ce qui le concerne. Il y a là un droit — le droit pour chaque Etat de déterminer dans sa constitution, de manière générale, la procédure qu'il adopte dans chaque cas particulier — et une obligation (qui n'a pas été énoncée jusqu'ici), puisque l'Etat doit indiquer clairement le choix qu'il fait. On pourrait concevoir que cette règle soit obligatoire, auquel cas la troisième ne serait pas nécessaire. Comme l'a dit M. Tounkine, les éléments les plus importants pour déterminer le choix d'un Etat sont le texte du traité et les pleins pouvoirs, ce qui est clair, puisque c'est ainsi que l'Etat exécute l'obligation qu'il a vis-à-vis de ses partenaires d'indiquer à quelle procédure il se réfère. On pourrait évidemment aller plus loin encore et dire que les deux règles que M. Reuter vient d'énoncer suffisent : à partir du moment où un Etat est tenu d'indiquer le choix qu'il a fait, s'il ne l'indique pas, la présomption joue en faveur de la validité de l'accord.

79. La troisième règle se dégage des efforts du Rapporteur spécial quand il a énuméré un certain nombre de critères qui permettent d'établir quel est le choix qui est fait. L'énumération de ces critères relève du Comité de rédaction. De la sorte, le problème d'une règle supplétive disparaît. De l'avis de M. Reuter, la question ne doit même pas être abordée : il faut éviter expressément des expressions comme celle d'accord « en forme simplifiée » qui n'existe dans aucun droit constitutionnel et qui, utile peut-être dans certains cas, introduit ici un élément de confusion.

80. En conclusion, M. Reuter accepte que la Commission s'en tienne à la variante B proposée par le Rapporteur spécial, mais il n'est pas sûr qu'elle ne doive pas aussi énoncer d'autres règles.

81. M. EL-ERIAN rappelle qu'en 1962, dans l'intervention où il avait indiqué sa position au sujet de la ratification⁷, il avait insisté sur ce point que la Commission devrait formuler une règle supplétive de caractère général, qui exigerait la ratification à moins que les parties n'y renoncent de manière explicite ou implicite.

82. Quelques membres de la Commission suggèrent maintenant que la Commission devrait opter pour une

⁷ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. I, p. 106, par. 96 à 100.*

conception pragmatique et éviter de prendre position sur les questions de principe. De l'avis de M. El-Erian, le cas actuellement envisagé n'est pas de ceux où l'on doit s'abstenir de poser les questions de principe. Il est dit, au paragraphe 4 du commentaire de l'article 12, que le silence absolu du traité sur la question est chose exceptionnelle, de sorte que le nombre des cas qu'il reste à régler en formulant une règle générale est très peu élevé⁸. A supposer qu'une règle supplétive générale soit formulée sur ce point, on voit donc qu'elle n'entraînerait pas, dans la pratique, les difficultés que redoutent quelques membres de la Commission.

83. Le Gouvernement du Royaume-Uni a émis l'opinion que les dispositions compliquées de l'article, dans son libellé actuel pourraient créer des difficultés qui n'existent pas pour le moment (A/CN.4/175, section I. 18). Il ne s'agit donc pas de régler dans un esprit pragmatique des difficultés qui existent, mais bien d'une question de principe. En abordant cette question de principe, on ne devra pas perdre de vue le rôle que l'institution de la ratification joue dans les relations entre le pouvoir exécutif et les assemblées législatives dans le cadre du processus d'où est issu le traité. La règle qui exige l'approbation du parlement pour la ratification permet au parlement de contrôler les actes par lesquels l'exécutif intervient dans l'élaboration du traité. Le projet de la Commission devrait être conforme à l'évolution du droit constitutionnel en matière de conclusion des traités.

84. Passant aux questions posées à la Commission par le Rapporteur spécial, M. El-Erian répond par l'affirmative à la première, qui est celle de savoir si l'on doit poser en règle que la ratification est exigée à moins d'avoir été expressément ou implicitement exclue.

85. Sur le point de savoir si les traités extrêmement nombreux conclus selon des procédures simplifiées ont porté un tel coup à la règle classique qu'elle ne pourrait être conservée comme règle de base, il répond qu'il ne convient pas d'attribuer aux traités en forme simplifiée plus d'importance qu'ils n'en méritent. La multiplication des relations entre les Etats, notamment dans les domaines économique et technique, a certes amené ceux-ci à utiliser de plus en plus les catégories de traités les plus dégagées des formes régulières. On ne doit cependant pas laisser cette évolution se poursuivre jusqu'au point où elle porterait atteinte au régime juridique de la ratification en tant qu'institution.

86. Les règles qui seront adoptées devraient laisser subsister une certaine marge de souplesse. Certains traités prévoient l'entrée en vigueur à titre provisoire au moment de la signature et l'entrée en vigueur définitive au moment de la ratification. L'échange de lettres lui-même — comme d'autres accords échappant aux règles formelles et utilisés pour des raisons de commodité — est souvent soumis à ratification, de sorte que la conclusion d'un traité en forme simplifiée n'implique pas nécessairement l'intention d'échapper à la ratification. C'est pourquoi M. El-Erian approuve la conclusion

du Rapporteur spécial : rien n'oblige à fonder les règles applicables en la matière sur la distinction entre traités en forme régulière et traités en forme simplifiée.

87. Au paragraphe 2 de l'article 12, dans le texte révisé, sont énumérées quelques-unes des circonstances de la conclusion d'un traité sur lesquelles on peut se fonder pour interpréter l'intention des parties en ce qui concerne la ratification. De l'avis de M. El-Erian, ce paragraphe complique inutilement l'article; il traite en effet d'une question d'interprétation qui devrait être laissée aux tribunaux. La Commission a pour tâche d'élaborer des règles, et non pas d'interpréter l'intention des parties.

88. Il convient de simplifier l'article, mais le moyen à employer à cet effet n'est ni de distinguer entre traités en forme régulière et traités en forme simplifiée, comme l'ont suggéré quelques gouvernements, ni d'adopter la présomption inverse de celle qui figure dans l'article, comme l'ont suggéré quelques autres gouvernements. Ce qu'il conviendrait de se proposer, par souci de simplification, c'est non pas de rédiger des dispositions détaillées visant un ensemble complexe de situations particulières et d'exceptions s'y rapportant, mais d'énoncer une règle générale soumise à certaines exceptions.

89. M. El-Erian a écouté avec grand intérêt les exposés de M. Tounkine et de M. Ago, mais il réserve sa position sur leurs propositions jusqu'à ce qu'il ait pu les examiner dans un texte écrit.

La séance est levée à 12 h 55.

785^e SÉANCE

Lundi 17 mai 1965, à 15 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castren, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. de Luna, M. Pal, M. Paredes, M. Pesou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 12 (Ratification) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 12¹.

⁸ *Op. cit.*, vol. II, p. 189.

¹ Voir 783^e séance, à la suite du par. 81, et 784^e séance, par. 2.

2. M. PAL déclare que le principe énoncé au paragraphe 1 n'avait pas été accepté sans controverse à l'issue des débats de 1962 et que le texte de l'article, dans son ensemble, représente une solution de compromis. Les observations des gouvernements montrent qu'ils sont divisés, comme la Commission, sur le principe; certains le soutiennent, mais d'autres le contestent. Il est donc souhaitable que la Commission fasse preuve de prudence, au moins dans la manière dont elle envisage le principe de la ratification. Il ne fait aucun doute que la formalité de la ratification répond à la nécessité d'observer un principe, qui est peut-être un principe de nécessaire prudence, car par sa nature même, le pouvoir d'entrer en relations conventionnelles par traité est une sorte de pouvoir délégué, qui exige certaines précautions avant que la relation ne devienne définitive. Les chiffres éloquentes cités par M. Lachs n'indiquent peut-être qu'une tendance temporaire qui ne traduit pas pour le moment un changement fondamental dans l'état d'esprit. En fait, si une telle situation a pu naître même dans un monde encore divisé en deux ordres radicalement différents, c'est peut-être parce que l'un et l'autre continue de vivre sous la pression d'une planification centralisée, sans pour autant que les différences fondamentales qui les séparent ne soient affectées en quoi que ce soit. Mais tant que les ordres resteront radicalement différents, il n'est peut-être pas superflu de s'en tenir au système de précaution que consacre le principe de la ratification.

3. Parmi les diverses propositions dont la Commission est saisie, M. Pal préfère la variante B présentée par le Rapporteur spécial, avec les amendements proposés par M. Tounkine, parce qu'elle est la moins dangereuse.

4. M. BRIGGS estime que le mieux serait de donner aux Etats des indications sur le problème pratique de la détermination des cas où la ratification est requise et de ceux où elle ne l'est pas, aux fins de l'entrée en vigueur d'un traité en droit international. La Commission n'est pas appelée à résoudre un problème théorique de principe qui divise les Etats et qui, en raison de la manière dont il est présenté, peut même être insoluble. C'est pourquoi elle ferait bien de renoncer à toute déclaration spécifiant qu'en principe les traités doivent, ou ne doivent pas, être ratifiés.

5. Il n'est pas nécessaire de traiter des exigences du droit constitutionnel ni d'essayer d'introduire ces exigences en droit international. Le projet traite de la ratification en droit international, qui est définie à l'alinéa 1 d de l'article premier comme étant « l'acte... par lequel un Etat établit, sur le plan international, son consentement à être liée par un traité ». En conséquence, le droit qu'a tout Etat d'exiger les garanties intérieures ou constitutionnelles que peut dicter sa politique est dûment sauvegardé.

6. La Commission doit partir de l'hypothèse que les Etats qui concluent un traité ont le pouvoir de décider à leur guise si l'entrée en vigueur doit dépendre de l'échange ou du dépôt des ratifications, ou de la signature. Cela admis, il convient de s'en tenir à l'intention exprimée.

7. C'est pourquoi M. Briggs propose que l'article contienne deux paragraphes initiaux, reprenant la teneur de l'alinéa 1 a de la variante A et celle de l'alinéa 1 a de la variante B, respectivement. Le premier de ces paragraphes, qui s'inspirerait de la variante B, serait conçu à peu près dans les termes suivants :

« Un traité doit être ratifié si le traité dispose qu'il est sujet à ratification. »

M. Briggs propose ici de remplacer simplement les mots « prévoit expressément », dans le texte de l'alinéa 1 a de la variante B, par le mot « dispose ». L'article doit commencer par cette disposition parce que, ainsi qu'il est signalé dans les observations du Gouvernement des Etats-Unis (A/CN.4/177, section I.7), il est souhaitable d'énumérer d'abord les cas dans lesquels la ratification est nécessaire et de donner ensuite les exceptions.

8. Les exceptions feront l'objet d'un second paragraphe, reprenant le fond de l'alinéa 1 a de la variante A, et qui serait conçu à peu près dans les termes suivants :

« Un traité ne doit pas être ratifié si le traité lui-même stipule qu'il entrera en vigueur dès sa signature ou selon une procédure autre que la ratification. »

9. M. Briggs connaît le cas de certains traités qui sont entrés en vigueur dès la signature, mais qui néanmoins prévoyaient la ratification ultérieure pour satisfaire à des exigences constitutionnelles, mais le terme « ratification » n'y était pas employé au sens que lui donne le projet d'articles.

10. Au paragraphe 3 de ses observations (A/CN.4/177), le Rapporteur spécial a déclaré que le risque d'une méthode pragmatique est que les règles établies selon cette méthode, ou bien chevauchent et se contredisent, ou bien laissent subsister des lacunes. Personnellement, M. Briggs pense que le Comité de rédaction pourra réduire ces dangers à un minimum.

11. Au paragraphe 5 de ses observations, le Rapporteur spécial a signalé un danger : il pourrait découler implicitement de la variante A ou de la variante B une règle supplétive contraire. Mais si la Commission présentait les deux variantes à titre de solution de compromis au lieu d'offrir l'une ou l'autre exclusivement, ce dilemme logique serait évité.

12. Toutefois, le problème principal consiste à déterminer si la ratification est requise lorsque le traité ne contient aucune mention à ce sujet. On pourrait citer un certain nombre de décisions des tribunaux et de nombreux cas tirés de la pratique des Etats à l'appui de l'exigence de la ratification. Mais la pratique contemporaine accuse une forte tendance en sens contraire, qui, dans le cas des Etats-Unis d'Amérique, remonte à 1790 et permet le recours aussi bien à des accords en forme simplifiée qu'à des accords formels, bien que la Constitution ne mentionne que ces derniers. En fait, dans la pratique des Etats-Unis, le nombre d'« *executive agreements* » non soumis au Sénat dépasse celui des traités soumis à celui-ci.

13. M. Briggs pense aussi que la Commission doit renoncer à fonder le projet sur une distinction entre les

traités formels et les traités non formels; outre les difficultés de définition, on risque de faire croire à une distinction juridique fondamentale fondée sur la forme, distinction dont les conséquences pourraient provoquer des malentendus. Comme le droit international considère que les traités formels et non formels ont force obligatoire et que les deux types de traités continuent de jouer un rôle important dans la pratique contemporaine, il faut veiller à ce que le recours à l'un et à l'autre type de traité ne subisse aucune entrave.

14. Lorsque les rédacteurs d'un traité n'ont pas pris soin de traiter le problème, c'est dans la preuve de l'intention qu'il convient de chercher la réponse à la question de savoir si le traité doit être ratifié, comme l'a fait observer M. Tounkine. Cette preuve doit être plus rigoureuse qu'une simple déduction logique tirée d'un principe général. A ce propos, les pleins pouvoirs, méritent d'être expressément mentionnés comme aux alinéas 2 *b* et 3 *c* du projet d'article adopté en 1962, et il convient de maintenir dans le texte final de l'article 12 ces deux dispositions, dûment remaniées. Le Comité de rédaction pourra aussi se reporter utilement à certaines dispositions de l'alinéa 1 *b* des variantes A et B.

15. Les nouveaux paragraphes 2 et 3 proposés par le Rapporteur spécial ne semblent guère nécessaires. Le Nicaragua a présenté en 1960 à la Cour internationale de Justice, dans l'affaire de la Sentence arbitrale rendue par le roi d'Espagne le 23 décembre 1906², un argument semblable à celui qui est énoncé au paragraphe 2, mais la Cour, dans son arrêt, a refusé de tenir compte de traités antérieurement conclus par les parties. Quant au paragraphe 3, les situations qui y sont envisagées se présentent certainement, mais il n'est pas nécessaire d'introduire des dispositions détaillées à leur sujet, puisqu'il ne s'agit pas de proscrire cette pratique, qui est implicitement couverte par les alinéas 2 *b* et 3 *c* du texte de 1962.

16. Il convient d'étudier sérieusement le texte de l'article 12 proposé par M. Ago. En 1962, M. Briggs avait lui-même proposé, à la 645^e et à la 646^e séances, des articles consacrés à la signature et à la ratification³, qui correspondaient à peu près à ce que propose maintenant M. Ago⁴.

17. M. Briggs repousse la solution consistant à choisir entre les variantes A et B et demande que l'essentiel des deux variantes soit combiné pour former un seul article. La Commission peut, si elle le désire, adopter la méthode proposée par M. Ago et traiter dans deux paragraphes distincts, ou articles distincts, du consentement de l'Etat à être lié qui est exprimé par la ratification et de celui qui est exprimé par la signature.

18. M. AMADO dit qu'autant il est rebuté par une invention superflue comme celle de l'authentification, étape arbitraire que la Commission veut mettre dans le schéma de la conclusion des traités, autant il se sent attaché à l'institution de la ratification.

19. Au temps où les émissaires d'un souverain avaient un long voyage à faire pour venir négocier, le traité était conclu sous réserve de ratification, pour que le souverain puisse l'examiner avant de le confirmer. A présent, avec la multiplication des relations entre les Etats et l'emploi de moyens de communication beaucoup plus rapides, l'institution de la ratification a perdu beaucoup de son prestige. Elle existe encore, mais elle n'est qu'une des formes de l'entrée en vigueur des traités. Beaucoup d'Etats considèrent que la signature d'un traité peut valoir ratification. C'est à l'Etat lui-même de dire s'il veut soumettre un traité au parlement pour que celui-ci l'approuve et qu'ensuite le chef de l'Etat le ratifie.

20. Etant donné qu'il existe une multitude de règles additionnelles, et que la forme de l'instrument n'est pas déterminante — certains traités en forme simplifiée sont soumis à ratification tandis que les traités formels ne le sont pas toujours — la tâche de la Commission est extrêmement difficile. M. Amado ne croit pas que la Commission puisse énoncer de règle supplétive. C'est pourquoi il se prononce pour la variante B du texte proposé par le Rapporteur spécial, variante qui reflète l'état du droit international.

21. Au sujet de l'alinéa *b* de cette variante, M. Amado fait la même réserve que M. Yasseen à la séance précédente⁵. A la dernière session déjà, il s'était élevé contre la tendance de la Commission à donner une importance exagérée aux travaux préparatoires⁶. Ces travaux sont un champ de bataille où les Etats s'efforcent parfois de ne pas dévoiler leurs objectifs fondamentaux, de sorte que loin de faire apparaître la vérité, les travaux préparatoires servent parfois à l'obscurcir.

22. Lorsque la Commission a étudié l'interprétation des traités, certains membres étaient opposés à ce que cette question figure dans le projet. Or, il s'agissait alors d'énoncer des principes d'interprétation à propos de l'application des traités. Ne serait-il pas encore plus dangereux de recourir à l'interprétation avant même que le traité n'entre en vigueur, pour décider s'il doit être ratifié ou non?

23. M. Amado fait siens les arguments de M. Tounkine, de M. Lachs et de M. de Luna et il ajoute que la Commission, en formulant des règles, ne doit pas oublier que les Etats sont guidés avant tout par le sens de leur intérêt.

24. En conclusion, il dit qu'il accepte l'article 12 dans son principe, avec la variante B, et qu'il fait confiance au Comité de rédaction pour trouver le moyen de dire le plus possible avec le moins de mots possible.

25. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA dit que les mots « en principe » qui figurent au paragraphe 1 de l'article 12 pourraient faire croire que la Commission veut prendre position à l'égard d'une question doctrinale controversée. Or, tel n'est pas en fait le cas; elle a simplement voulu énoncer la règle supplétive qui doit s'appliquer lorsque l'intention des parties ne résulte ni

² C.I.J., *Recueil* 1960, p. 213.

³ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, p. 111, par. 52 et p. 118, par. 30.

⁴ Voir 784^e séance, par. 70 et 72.

⁵ 784^e séance, par. 32.

⁶ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. I, p. 300, par. 55.

expressément ni implicitement du traité. Il eût été conforme au but que la Commission s'était fixé initialement de rédiger la règle supplétive, comme M. Ago l'a suggéré à la séance précédente, sous forme d'un paragraphe final indiquant la règle applicable en cas de silence total des parties. Malheureusement, le texte de la proposition de M. Ago ne contient pas de paragraphe final de ce genre.

26. L'orateur estime, comme le Rapporteur spécial, que le projet doit comporter une règle supplétive; il faut éviter toute formulation de caractère « neutre » dont le résultat pratique serait simplement d'éluder le problème. Le but essentiel de tout le projet est précisément d'énoncer les règles qui doivent s'appliquer lorsque les parties contractantes sont restées muettes à propos de certaines questions. La Commission ne devrait modifier ni sa manière de voir, ni sa méthode de codification uniquement parce qu'elle se heurte à un problème sur lequel les avis des Etats sont partagés.

27. En 1962, après mûre réflexion, la Commission a pris comme point de départ la règle supplétive traditionnelle et bien établie, à savoir que les traités doivent être ratifiés à moins que l'intention contraire ne résulte du texte ou de la forme du traité ou des circonstances dans lesquelles il a été conclu. A la suite des observations communiquées par les gouvernements, la Commission semble maintenant vouloir revenir sur une décision qui a abouti à un texte de compromis soigneusement rédigé.

28. D'après le droit constitutionnel de nombreux pays, y compris beaucoup de pays d'Amérique latine, la ratification de tous ou presque tous les traités est subordonnée à l'approbation préalable du parlement. Aussi l'orateur a-t-il éprouvé quelques doutes au sujet de la formule adoptée en 1962 car celle-ci n'affirme pas de façon assez explicite la nécessité de la ratification. Cependant, vu la règle supplétive insérée dans le paragraphe 1, il a accepté l'article 12 tout en sachant que son adoption provoquerait un changement considérable dans la pratique actuellement suivie en ce qui concerne les traités en forme simplifiée, notamment les échanges de notes. Cette concession, que lui-même et d'autres membres ont faite en 1962 à propos des traités en forme simplifiée, s'étendrait, aux termes de la variante B, à tous les traités quelle qu'en soit la forme. Si la variante B est adoptée, il en résultera que tous les Etats dont la constitution subordonne la ratification à l'approbation préalable du parlement devront prendre soin d'insérer dans chaque traité, ou dans l'instrument de pleins pouvoirs, une clause expresse stipulant que la ratification est requise. A défaut d'une telle clause, ils risquent d'être pris au dépourvu et de donner un consentement involontaire. M. Jiménez de Aréchaga est donc convaincu que la variante B serait inacceptable pour un grand nombre d'Etats, voire même la majorité des Etats qui seraient invités à participer à une conférence de plénipotentiaires sur le droit des traités.

29. Quant à l'argument selon lequel la règle classique aurait beaucoup perdu de sa force en raison du nombre considérable de traités conclus au moyen de procédures simplifiées, l'orateur le trouve peu convaincant; le fait que le nombre de traités en forme simplifiée

dépasse celui des traités du type plus formel ne change rien à la situation. Ce qui est vrai, c'est qu'on constate ces derniers temps une augmentation considérable du nombre d'accords d'importance secondaire ou de caractère administratif, nombre qui dépasse de loin celui des traités d'importance politique et économique qui, dans la plupart des cas, sont ceux-là même qui doivent être soumis à la ratification. La règle classique reste toujours fermement établie puisqu'on la retrouve dans les dispositions constitutionnelles d'un grand nombre d'Etats Membres des Nations Unies.

30. Si l'on se reporte à la brochure *Laws and Practices concerning the Conclusion of Treaties* publiée par les Nations Unies en 1953⁷ à propos de la codification du droit des traités, on constate que sur les 86 pays au sujet desquels des renseignements ont été recueillis, il y en a 20 seulement qui ne subordonnent pas la ratification des traités à l'approbation préalable du corps législatif. Les 66 autres Etats exigent cette approbation sous une forme ou une autre — 36 d'entre eux pour tous les traités et les 30 autres pour certains types de traités spécifiés. Mais dans ce dernier cas, les dispositions constitutionnelles sont si larges que seuls les organes constitutionnels internes peuvent dire quels sont les traités qui doivent être approuvés par le parlement et quels sont ceux qui n'ont pas besoin de cette approbation. Par conséquent, si la Commission adopte la variante B, même les Etats appartenant à cette catégorie seront obligés d'insérer, dans tout accord international qu'ils signent, une disposition expresse pour laisser la porte ouverte à la ratification; sinon le négociateur pourrait ultérieurement constater qu'il a donné un consentement irrévocable en violation de la constitution de son pays. Ainsi donc, ces Etats se verraient privés de la possibilité qu'ils ont à l'heure actuelle et dont ils se prévalent constamment, de déterminer à leur gré, et après la signature, si tel ou tel traité entre dans le cadre de leurs dispositions constitutionnelles exigeant l'approbation parlementaire.

31. Parmi les gouvernements qui ont présenté des observations (A/CN.4/175), quatre seulement se sont déclarés en faveur d'une règle opposée à celle énoncée au paragraphe 1. Mis à part le fait que seize des gouvernements qui ont communiqué des observations sont en faveur de la règle, un examen attentif des vues exprimées par le Gouvernement danois montre que, selon ce gouvernement, les circonstances établissant l'intention d'exiger la ratification peuvent comprendre « la nécessité constitutionnelle d'une ratification ». Ainsi, le Gouvernement danois a adopté une position qui va encore plus loin dans le sens de la règle constitutionnaliste.

32. La suggestion du Gouvernement suédois tendant à inverser carrément la règle énoncée au paragraphe 1 semble avoir pour objet d'inciter les Etats à insérer dans les traités, comme le fait actuellement la Suède, des dispositions expresses stipulant que la ratification est requise. M. Jiménez de Aréchaga ne pense pas que la Commission doive adopter une disposition qui

⁷ ST/LEG/SER.B/3.

mettrait un très grand nombre d'Etats dans l'obligation d'insérer une disposition de ce genre dans tous les traités auxquels ils sont parties. Tout le système des règles supplétives, aussi bien dans le droit des obligations que dans le droit des traités, repose sur la présomption que ces règles auraient été insérées par les parties dans les actes qu'ils concluent, si elles avaient prévu la situation à laquelle ces règles s'appliquent.

33. Les observations du Gouvernement du Royaume-Uni sont très prudentes; celui-ci s'est simplement contenté de dire que « bien des considérations militent en faveur de la règle opposée ». Comme l'indique la brochure que l'orateur vient de mentionner, il ne faut pas oublier que le système de contrôle parlementaire en matière de conclusion de traités qui est en vigueur dans beaucoup de pays n'existe guère au Royaume-Uni; il ne serait donc pas juste que les vues d'un ou de deux Etats appartenant à une minorité de vingt Etats l'emportent sur celles de la majorité. La Commission doit se garder d'adopter une règle supplétive qui créerait des difficultés pour la plupart des États.

34. M. LACHS fait observer qu'il ne serait guère souhaitable d'imposer aux gouvernements l'obligation d'exprimer leur consentement par le moyen de la ratification; la Commission devrait se borner à étudier la question de la preuve dans le cas où les intentions des parties n'apparaissent pas clairement. De même, elle agirait sagement en évitant de s'engager dans l'étude de problèmes de droit constitutionnel, tant à cause de la grande variété des dispositions que comportent les constitutions dans ce domaine, que parce qu'aucun Etat ne consentira à modifier sa constitution uniquement afin de la mettre en harmonie avec le projet d'articles.

35. D'autre part, les dispositions constitutionnelles ne sont pas les seules que met en jeu la question de la ratification; il existe des traités, tel que le Traité conclu en 1904 entre le Royaume-Uni et le Japon, qui sont entrés en vigueur à la date de leur signature, mais qui n'en prévoyaient pas moins la ratification. M. Lachs a eu l'occasion de voir un nombre considérable de traités non soumis à ratification que les parties ont pourtant toutes ratifiés pour en souligner l'importance. En revanche, on évite parfois de procéder à la ratification parce qu'elle pourrait poser des problèmes complexes en matière de reconnaissance.

36. Des deux variantes présentées par le Rapporteur spécial, M. Lachs préfère la variante B. Il juge d'autre part séduisante la formule proposée par M. Ago, qui met l'accent non pas tant sur l'instrument que sur le consentement effectif de l'Etat à être lié par le traité. Si la Commission limitait à la seule ratification le champ des dispositions de l'article 12, le paragraphe 1 de la proposition de M. Ago pourrait servir de base aux travaux du Comité de rédaction, et son paragraphe 2 être repris dans l'article 10.

37. M. Tounkine a appelé l'attention de la Commission sur l'ampleur croissante de la pratique des Etats tendant à faire de l'approbation une institution semblable à celle de la ratification. Il conviendrait peut-être donc de modifier le titre de l'article 12, qui deviendrait « Ratification et approbation ». Cependant,

M. Lachs a récemment vu un traité dans lequel n'ont été employés ni le mot « ratification » ni le mot « approbation »; dans la disposition du traité en question, on parlait des formalités prévues par le droit interne.

38. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle qu'en 1962, il était opposé à cet article, mais pour d'autres raisons que certains membres de la Commission.

39. A son avis, cet article devrait répondre à deux exigences fondamentales. La première est qu'il faut être sûr, dans les relations internationales, que la volonté de l'Etat a été exprimée et que cette volonté exprimée lie l'Etat. La deuxième exigence a trait à la volonté elle-même: tout le monde est d'accord sur le principe que les traités doivent être appliqués, mais pour qu'ils le soient, encore faut-il que la volonté exprimée soit réellement la volonté des parties.

40. Pour des raisons à la fois théoriques et pratiques, M. Bartos est partisan de l'institution de la ratification et il estime que, pour aller dans le sens du développement progressif du droit international, la Commission doit exiger que la volonté des parties soit réelle, notamment lorsqu'il s'agit d'Etats petits ou moyens. L'histoire donne de nombreux exemples de traités conclus sous la pression de l'une des parties. En pareil cas, l'Etat qui cherche à imposer sa volonté demande que le traité entre en vigueur sans ratification, parce qu'il ne veut pas donner à l'autre partie le temps de réfléchir ni de consulter la volonté nationale; il y a donc abus, même si le traité contient une clause de non-ratification, et même si les négociateurs avaient pouvoir d'exprimer le consentement de l'Etat. En renonçant à l'institution de la ratification ou de l'approbation, la Commission prépare et facilite les abus de pouvoir qu'elle s'efforce de sanctionner dans la deuxième partie de son projet.

41. On a dit qu'il fallait simplifier et accélérer le processus d'entrée en vigueur des traités. Or, en cette matière, l'important n'est pas de faire vite, mais d'assurer aux Etats que leur volonté sera respectée. Ce n'est pas non plus parce qu'un traité est en forme simplifiée qu'il ne doit pas être soumis à ratification. La forme d'un traité ne signifie rien, c'est sa substance qui compte.

42. M. Bartos se prononce de nouveau contre l'article 12 tel qu'il a été conçu en 1962 et tel qu'il est conçu dans la nouvelle rédaction proposée, que ce soit avec la variante A ou la variante B.

43. M. TOUNKINE dit qu'une certaine confusion s'est produite entre les exigences du droit interne et celles du droit international; de plus, le mot « traité » a été mal interprété. Dans la pratique constitutionnelle de la grande majorité des Etats, le mot « traité » ne s'applique pas indistinctement à tous les accords entre Etats, mais seulement aux instruments les plus importants; ces instruments doivent être ratifiés. Or, dans le projet de la Commission, le mot « traité » sert à désigner tous les accords entre les Etats; sur le nombre de ces accords, les « traités » au sens ancien et plus limité du mot ne constituent qu'une minorité. Ce sont les traités, pris en ce dernier sens du terme, dont la ratification exige, par exemple, le consentement du Sénat des Etats-Unis; les autres instruments, tels que les accords

dits « *executive agreements* » constituent le principal des accords conclus par les Etats-Unis. Dans l'Union soviétique, la ratification est obligatoire pour certains traités mais un grand nombre d'accords sont conclus soit par le gouvernement, soit par les ministres pris individuellement et ne sont pas soumis à ratification. C'est pourquoi il importe de garder présent à l'esprit, au cours de la discussion, que le mot « traité », au sens où il est pris dans le projet d'articles, englobe la totalité des accords conclus entre les Etats.

44. Quand bien même les règles constitutionnelles relatives à la ratification seraient semblables pour tout un groupe d'Etats, cela ne suffirait pas à prouver l'existence d'une règle analogue en droit international, bien que cela puisse prouver qu'il existe un usage établi. Cet usage pourrait acquérir le caractère de règle liant les Etats s'il venait à être généralement reconnu comme règle de droit.

45. Il ressort de l'analyse de la pratique internationale existante que, dans la réalité, il n'y a pas de règle de droit international qui oblige les Etats à ratifier un traité conclu par eux, et rien ne justifierait qu'on leur impose pareille obligation ou que l'on prétende que les traités non soumis à ratification s'écartent des normes générales du droit international. Pour des raisons aussi bien théoriques que pratiques, il serait impossible de formuler une règle de ce genre, parce que les modalités selon lesquelles est exprimé le consentement à être lié par un traité relèvent du domaine du droit interne et que, comme M. Lachs l'a fait observer, la pratique suivie par les Etats en la matière varie grandement.

46. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, souligne que l'article 102 de la Charte vise expressément « tout traité ou accord international » et que, d'après son article premier, le Règlement relatif à l'enregistrement et à la publication des traités et accords internationaux s'applique à « tout traité ou accord international, quelle qu'en soit la forme et sous quelque appellation qu'il soit désigné »⁸. Telle est aussi la règle que la Commission a acceptée à l'alinéa *a* de l'article premier de son projet.

47. D'autre part, la Commission ne cherche pas seulement les règles qui existent dans la pratique; elle travaille aussi au développement progressif du droit international. Certes, la règle de la ratification n'est pas universellement admise : les grands Etats sont généralement opposés à cette règle, tandis que les petits Etats lui sont favorables. L'opinion personnelle de M. Bartos est que, pour protéger la volonté des Etats, la Commission doit formuler la règle de la ratification.

48. M. TOUNKINE ne peut se rallier à l'opinion du Président car il partage celle de la majorité selon laquelle le projet d'articles de la Commission devrait être conçu de manière à englober toutes les catégories d'accords internationaux entre Etats et non se limiter aux traités au sens étroit.

49. De même, il ne peut accepter la thèse du Président selon laquelle il existe dans la pratique une diffé-

rence entre la situation des grandes puissances et celle des petites. Quant au poids qu'il faut attacher à la pratique existante, il a toujours été d'avis que la pratique en tant que telle ne constitue pas une règle de droit. Il faut examiner la pratique à la lumière des principes fondamentaux du droit international contemporain : c'est ce qui a conduit M. Tounkine à cette conclusion qu'il ne saurait y avoir de règle qui exigerait que les traités fussent soumis à ratification.

50. M. AMADO constate que le mot « approbation » que M. Tounkine avait prononcé en passant à la séance précédente, a pris beaucoup de relief dans l'intervention de M. Lachs, puis dans celle de M. Jiménez de Aréchaga. Dans les républiques sud-américaines, l'approbation est l'acte par lequel le parlement approuve un traité, après quoi le Président de la République le ratifie. L'approbation est donc synonyme d'acceptation par l'Etat. Il serait très regrettable que ce terme soit employé dans les débats de la Commission sans avoir été défini.

51. M. Jiménez de Aréchaga soutient qu'un traité ne peut devenir obligatoire qu'après avoir été ratifié, même lorsque ni le traité lui-même ni les pouvoirs des négociateurs ne spécifient que la ratification est nécessaire. Telle est bien la réalité dans les républiques sud-américaines; combien de traités sont entrés en vigueur entre le Brésil et la Grande-Bretagne, qui ont été seulement signés par la Grande-Bretagne et ratifiés par le Brésil. Mais, comme M. de Luna l'a fait remarquer avec raison, il y a aussi de nombreux traités qui sont signés sous réserve de ratification et qui ensuite ne sont jamais ratifiés. Ce fut le sort, notamment, de nombreux projets d'organisation panaméricaine.

52. M. VERDROSS précise que, d'après la Constitution autrichienne, le Président conclut les traités internationaux, mais peut déléguer ce pouvoir au Conseil des ministres ou à un ministre pour tous les traités qui ne requièrent pas le consentement du parlement. La ratification n'est requise que pour les traités conclus par le Président de la République lui-même, dont la Constitution exige l'approbation par le parlement; les traités conclus par un ministre ou par le Conseil des ministres ne sont pas ratifiés.

53. De l'avis de M. Verdross, tout dépend de la compétence du ministre ou des pleins pouvoirs de l'organe subalterne qui conclut le traité : s'il est compétent pour conclure, il peut le faire sous une forme quelconque.

54. Quant aux pressions qui risquent de s'exercer sur les petits pays, M. Verdross rappelle l'existence des articles 35 et 36 qui règlent les cas de nullité pour contrainte.

55. Il pense, comme M. Tounkine, qu'on ne peut pas dire que tous les traités en principe doivent être ratifiés. La forme doit rester libre. Il s'agit seulement de savoir s'il y a un consentement réel de tous les Etats qui concluent le traité.

56. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA souhaite dissiper quelques erreurs d'interprétation que ses observations semblent avoir fait naître. M. Tounkine a soutenu que les dispositions constitutionnelles de droit interne ne

⁸ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 213.*

s'appliquaient qu'aux traités pris au sens strict, tandis que le projet d'articles doit valoir pour tous les accords internationaux qui ne sont pas nécessairement tous soumis à ratification. Cependant, un certain nombre de textes constitutionnels, y compris ceux de l'Uruguay et de certains pays d'Amérique latine, se rapportent en fait aux traités pris au sens large; de toute manière, l'argument n'est pas décisif, parce que le projet d'articles s'applique également aux traités *stricto sensu* dont un grand nombre, notamment ceux qui revêtent une importance majeure du point de vue politique, sont soumis à ratification.

57. M. Jiménez de Aréchaga n'a jamais soutenu que le droit constitutionnel fût une source du droit international, mais il tenait à rappeler à la Commission l'existence de certaines règles constitutionnelles de droit interne qui, dans la majorité des Etats, rendent nécessaire l'approbation du parlement avant que l'Etat ne puisse donner son consentement à être lié par le traité. Ces Etats doivent donc subordonner leur consentement final à la ratification qui leur fournit la seule occasion de demander l'approbation parlementaire avant d'être lié. Le but qu'il poursuivait en appelant l'attention sur ce point était de faire ressortir que, si la Commission devait proposer une règle « supplétive » (« *residuary* ») — expression que M. Amado a critiquée mais qui est pourtant devenue courante — il faudra tenir compte des exigences de la plupart des Etats. De même, M. Jiménez de Aréchaga n'entend pas plaider coupable d'avoir confondu la procédure d'approbation par le parlement avec celle de la ratification.

58. Les observations du Président ajoutent un argument de plus qui est pertinent; le risque que les négociateurs soient soumis à des pressions visant à les empêcher d'insérer une disposition rendant la ratification nécessaire. Les dispositions relatives à la ratification qui figurent dans la Convention de La Havane de 1928, sur le droit des traités⁹ ont précisément été conçues comme une garantie contre des pressions de ce genre.

59. M. Amado déplore à bon droit que de nombreux accords conclus entre Etats d'Amérique latine n'aient pas été ratifiés, mais on ne saurait remédier à cet état de choses en se bornant à supprimer les dispositions relatives à la ratification.

60. M. DE LUNA croit que si la Commission essayait de réformer le comportement des Etats, elle échouerait. Les arguments statistiques ne doivent pas influencer sa décision; les Etats de l'Amérique latine ne suivent pas tous la même pratique et il ne faudrait pas qu'une norme formulée par la Commission nuise à un traité, fût-ce à un seul. Les éminents professeurs de l'Amérique latine qui se sont prononcés à ce sujet n'ont pas seulement fait preuve de science livresque: tous ont été ambassadeurs ou ministres des affaires étrangères. M. de Luna, qui compte dix-sept années d'expérience, sait que les traités non ratifiés sont une exigence de la vie internationale: le plus souvent, il serait impossible d'attendre même une semaine que le traité entre en vigueur.

61. Dans les rares cas où un Etat estime que sa Constitution l'oblige, non dans la doctrine mais dans la pratique, à ratifier, il est libre de le faire consigner dans le traité: personne ne l'en empêche et, s'il ne le fait pas, ce n'est pas qu'il l'oublie, c'est qu'il a des raisons d'agir ainsi.

62. On se demandera, s'il s'agit d'établir cette présomption qui est en harmonie avec la pratique et les nécessités de la vie internationale, pourquoi ne pas conserver la formule classique ou, comme l'a dit M. Jiménez de Aréchaga, ne pas partir de la présomption inverse: quand les Etats l'estiment opportun, ils pourraient dire que le traité n'a pas besoin de ratification expresse.

63. Si le pouvoir exécutif est arrivé à la pratique des « *executive agreements* », ce n'est pas par mauvaise intention, mais par nécessité, et chaque pays l'a fait à sa manière. Il y a sûrement eu un moment où l'« approbation », au lieu de la ratification, a été une nécessité pour les Etats-Unis. La valeur d'un terme est conventionnelle et, en droit, elle dépend seulement du fait que son emploi est ou non généralisé dans la pratique et la science juridiques.

64. Beaucoup d'Etats qui se trouvent devant cette nécessité et ne ratifient pas les traités, refuseraient énergiquement, si la Commission formulait une présomption à cet effet, de déclarer expressément qu'ils n'ont pas besoin de ratification et qu'ils se contentent de procédures établies par la pratique internationale et selon lesquelles, en l'absence de dispositions à ce sujet, le traité entre en vigueur sans avoir besoin d'être ratifié.

65. Ce qui se produit, c'est que, dans une partie de la doctrine, on redoute que certaines normes constitutionnelles soient violées. Oubliant que le droit international et le droit interne sont des ordres juridiques distincts, les Etats veulent que le droit international soit le gardien de l'observance de leurs constitutions respectives, ce qui est aussi impossible qu'inutile.

66. Dans la pratique du contrôle parlementaire, on trouve quantité de moyens pour contrôler les actes du pouvoir exécutif dans le domaine des affaires étrangères. Le fait est qu'il n'y a pas, en droit public interne, d'institution de contrôle parlementaire. Il suffit de citer l'exemple du Japon impérial avant 1945 et celui du Royaume-Uni, où le pouvoir exécutif déposait quelquefois le texte d'un traité devant le parlement lorsque celui-ci devait adopter des règles d'exécution. Dans d'autres pays, ceux par exemple où le pouvoir exécutif est collectif, il n'y a pas d'institutions constitutionnelle de droit interne pour l'approbation parlementaire de la ratification des traités.

67. M. de Luna partage les préoccupations de M. Barros quant aux dangers de la présomption. Il peut arriver qu'une grande puissance, par la force ou par la corruption, fasse pression sur le pouvoir exécutif d'un petit pays. Mais le problème se pose alors à propos non de la ratification, mais du consentement. Quelle que soit la formule que la Commission adoptera, elle ne pourra empêcher les pressions.

68. En conséquence, M. de Luna demeure convaincu que la meilleure solution consiste à retenir la variante B,

⁹ Hudson, *International Legislation*, vol. IV, p. 2378.

divisée, comme l'a suggéré M. Ago, en deux articles, dont il faudrait supprimer tout ce qui ne serait pas évi-
dence directe.

69. Il signale à nouveau une formule à laquelle beau-
coup d'Etats recourent pour répondre à la nécessité
impérieuse de s'obliger immédiatement malgré les exi-
gences constitutionnelles du contrôle parlementaire et
qu'il a personnellement préférée, car il la juge plus
honnête : celle de la signature avec entrée en vigueur
provisoire et ratification ultérieure. S'il n'est pas ratifié,
le traité cesse d'être en vigueur. Il n'y a malheureuse-
ment aucune possibilité d'ajouter cette formule à la pro-
position de M. Ago.

70. M. YASSEEN déclare qu'il n'a pas changé d'avis
depuis 1962 et que les débats de cette session ne l'ont
pas convaincu. Ce que la Commission veut, c'est non
pas une solution extrême qui ferait de la ratification
une obligation internationale de *jus cogens*, mais une
formule qui en ferait une sorte de règle « résiduaire »
— encore que l'expression ne soit pas très orthodoxe —
en cas de silence.

71. M. Yasseen est partisan de la présomption en
faveur de la ratification, institution qui conserve une
certaine utilité, car elle ajoute un peu au sérieux qu'on
doit montrer en matière de traité et donne l'assurance
que le consentement de l'Etat est donné. C'est une for-
malité de plus, qui assure parfois que ce consentement
a été ou non donné. L'histoire diplomatique montre
bien des cas où le gouvernement, abusant de ses préroga-
tives, conclut un traité et veut l'imposer à un parlement
choisi par un simulacre de démocratie. La ratification
étant une cérémonie entourée de beaucoup d'apparat et
nécessitant l'intervention parlementaire, le peuple se
trouve mis au courant de l'événement et il est arrivé
qu'il s'oppose à la ratification.

72. Il ne s'agit pas de rendre la ratification obliga-
toire, mais on devrait présumer, en cas de silence, que
la ratification est exigée. Il n'y a pas de danger à adop-
ter cette formule, car pour le reste l'autre tendance
des traités peut être satisfaite par une clause expresse
ou par une expression de la volonté des Etats de ne
pas exiger de ratification.

73. Certains membres de la Commission s'opposent
à la reconnaissance d'une règle de ratification. Il existe
cependant une pratique constitutionnelle générale qui
exige la ratification, surtout pour certains traités impor-
tants. Beaucoup de constitutions emploient le mot
« traité » au sens large. Tel est le cas de l'ancienne
constitution irakienne comme de la nouvelle Consti-
tution provisoire qui, ne concevant pas d'accord inter-
national qui ne soit pas un traité, prennent le terme
« traité » au sens large et exigent la ratification.

74. Pour les traités de peu d'importance, on n'oblige
par les Etats à ratifier mais on dit que s'ils ne veulent
pas ratifier, ils doivent l'exprimer plus ou moins claire-
ment dans le traité, lequel dès lors entrera en vigueur
à la signature. M. Yasseen se prononce donc pour la
variante A proposée par le Rapporteur spécial.

75. Quant à la proposition de M. Ago, elle montre
beaucoup de qualités du point de vue de la construc-
tion, puisqu'elle rattache la ratification au consentement,

qui est à la base de la ratification du point de vue his-
torique. M. Yasseen ne peut cependant l'accepter, car
elle ne renferme pas de règle en cas de silence et laisse
subsister la difficulté : or la Commission a pour tâche
de rédiger un droit des traités qui permette d'éviter
autant que possible les difficultés pouvant surgir dans
l'avenir à l'occasion de l'entrée en vigueur des traités.

76. M. AGO pense qu'il ne reste plus que quelques
points à éclaircir avant d'envoyer le texte au Comité de
rédaction. Quelques éléments de confusion subsistent
à cause de l'emploi vague de certains termes en droit
international.

77. Le mot « ratification » qui désigne un acte accom-
pli dans le cadre du droit interne, a des acceptions dif-
férentes dans certaines constitutions et dans le langage
du droit constitutionnel. Au sens propre, c'est en droit
interne, un acte du pouvoir exécutif qui exprime le
consentement final de l'Etat à être lié par un traité. On
appelle à tort « ratification parlementaire » ce qui est
une simple autorisation donnée par le pouvoir législatif
au chef de l'exécutif pour qu'il ratifie. M. Ago croit
donc que la Commission aurait tout intérêt à laisser
cet aspect de côté. Ce qui intéresse la Commission, c'est
de savoir s'il faut un acte de ratification au sens propre
du terme pour que le consentement de l'Etat soit
exprimé.

78. Le droit international ne fixe aucune règle en
matière de ratification et laisse à l'Etat toute liberté de
choisir la manière d'exprimer son consentement. La
Commission n'a pas pour tâche d'indiquer aux Etats
quelle voie ils doivent préférer. Il lui appartient seule-
ment de constater par quel moyen les Etats donnent leur
consentement à être liés.

79. M. Ago est opposé à toute formule énonçant que
la ratification est requise. Dans ces conditions, quand
pourra-t-on, en droit international, considérer que les
Etats devront avoir recours à un acte de ratification
pour que leur consentement soit valablement établi?
y a, d'autre part, la possibilité que la ratification soit
nécessaire pour toutes les parties, quand elles seront
tombées d'accord pour qu'il y ait ratification, soit que
le traité le dise, soit que les circonstances montrent
qu'elles étaient d'accord sur ce point. Si, d'autre part,
rien n'a été spécifié, chacun fera ce qu'il voudra : la
ratification sera nécessaire pour une partie quand son
système constitutionnel prévoit qu'il doit y avoir ratifi-
cation et quand elle l'aura fait savoir.

80. Plusieurs membres de la Commission sont sou-
cieux d'établir une règle en cas de silence du traité et
des parties intéressées. M. Ago doute que, du simple
silence, on doive conclure que la ratification est néces-
saire. Cela risquerait de rendre trop facile pour un Etat
de se soustraire aux engagements pris dans des traités
qui, selon l'intention des parties — quoique non mani-
festée — ne devaient pas être ratifiés. On n'imagine pas
qu'un ministre ou un ambassadeur qui va apposer sa
signature, sachant que, dans son pays, la ratification est
nécessaire à l'entrée en vigueur, ne le dise pas. C'est
pourquoi M. Ago n'a pas prévu de telle règle dans sa
proposition.

81. Quant au cas, signalé par M. Lachs et M. de Luna,
d'une signature avec entrée en vigueur provisoire suivie

de ratification, M. Ago croit qu'il faut s'en préoccuper à propos de la signature et non de la ratification; il faut indiquer qu'il y a des hypothèses où la signature met provisoirement le traité en vigueur, mais est sujette à ratification.

82. M. ROSENNE constate que les appréhensions exprimées par lui au début de la discussion de l'article 12 se révèlent fondées; il continue de penser que les travaux de la Commission sur le droit des traités dans leur ensemble auraient grandement à souffrir si la Commission se ralliait à l'argument selon lequel elle doit prendre nettement position sur certaines questions théoriques au lieu de continuer à rechercher une solution de compromis pratique acceptable.

83. Certains des arguments présentés par M. Jiménez de Aréchaga sont de quelque poids, mais une simple analyse statistique pourrait être fallacieuse. Il faut replacer la question dans le contexte de l'ensemble du projet : l'on voit aussitôt qu'il contient un certain nombre de dispositions qui permettront, dans une mesure très importante, d'empêcher le genre d'abus mentionné par le Président.

84. Au sujet de la situation qui se présente en cas de silence du traité, la position de M. Rosenne est très proche de celle de M. Ago. Si l'on devait inscrire dans le projet des dispositions particulières pour régler les cas de ce genre, il serait nécessaire de tirer au clair les raisons auxquelles est dû le silence du traité; or, ces raisons peuvent varier grandement. M. Rosenne doute que la Commission doive, dans l'état actuel du développement du droit international et de l'organisation des Etats, s'occuper de l'hypothèse d'une rédaction négligente; quant aux cas où elle s'explique par des raisons d'ordre politique, il n'est guère probable qu'une formule satisfaisante puisse être mise au point.

85. Le Comité de rédaction devra certainement garder en mémoire certaines considérations générales qui se rapportent à la notion théorique du traité et qui ont été mentionnées par M. Tounkine.

86. Pour ce qui est du texte même de l'article, M. Rosenne a déjà exprimé sa préférence pour la variante B proposée par le Rapporteur spécial; depuis ce moment, M. Ago a présenté sa proposition, qui n'en diffère pas beaucoup, et dont la structure peut être retenue.

87. M. Rosenne ne voudrait pas prolonger la discussion, mais il pense que le Comité de rédaction pourrait envisager d'emprunter aux Articles 43, 108 et 110 de la Charte, les mots « selon leurs règles constitutionnelles respectives ». Ainsi que M. Verdross l'a fait observer à la 646^e séance¹⁰ en matière de ratification des traités, le droit international renvoie aux dispositions du droit constitutionnel tel qu'il est effectivement appliqué par les Etats, et non à celles qui existent seulement sur le papier. La rédaction des deux textes du Rapporteur spécial et de M. Ago est un peu lourde et l'on pourrait remplacer le premier membre de phrase par une expression qui serait approximativement la suivante : « La ratifi-

cation ou l'approbation, selon les règles constitutionnelles des parties, sera requise... »; viendrait ensuite l'énumération des cas où la règle s'applique.

88. L'emploi des mots « ratification ou approbation » a pour objet de tenir compte des observations d'après lesquelles les deux procédures sont, en fait, sur un pied d'égalité, ainsi que de ce qui a été dit par le Gouvernement danois, à savoir que les règles de droit interne des parties en matière de ratification peuvent différer.

89. La formule que propose M. Rosenne a été parfois critiquée dans les publications scientifiques mais elle a déjà été employée par l'Assemblée générale dans sa résolution 1991 (XVIII) qui a trait à des amendements à la Charte, ainsi que dans les résolutions 91 (I), 363 (IV), 805 (VIII) et 806 (VIII) relatives aux demandes formulées par des Etats non membres désireux de devenir parties au Statut de la Cour internationale de Justice.

90. M. TSURUOKA appuie la proposition de M. Ago et souhaiterait que la Commission soit d'accord pour l'adopter comme point de départ des travaux du Comité de rédaction. La formule est neutre et ne préjuge rien. Il est vrai qu'elle ne parle pas de présomption, mais M. Tsuruoka y voit une qualité et non pas un défaut. Chaque année, en effet, des dizaines de pays concluent des traités et il est bien rare que le silence soit une cause de conflit. S'il y a conflit, la faute retombe sur les parties, qui ne sont généralement que deux, car les rares exemples que l'on peut trouver concernent non pas des traités multilatéraux, mais des traités bilatéraux. Les deux parties se mettront donc certainement d'accord pour régler la question. Aussi, M. Tsuruoka ne voit-il pas l'utilité de formuler une présomption.

91. En outre, il croit qu'il serait dangereux pour la Commission de prendre position pour une thèse ou pour l'autre, car elle risque de rencontrer une incompréhension totale à la conférence internationale qui se réunira pour adopter le texte. En admettant que la conférence ait adopté une règle de ce genre, comme la question relève, dans la plupart des législations nationales, de règles constitutionnelles, il serait difficile aux Etats participants de l'accepter : ou bien ils ne deviendraient pas parties au traité, ou bien ils feraient des réserves, ce qui réduirait à néant le travail de la Commission.

92. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, estime qu'il est du devoir de la Commission d'établir comment s'exprime la volonté des Etats de se lier. La Commission peut accepter la signature, mais celle de ceux qui sont autorisés à signer : c'est le renvoi du droit international au droit interne, indiqué dans la Charte même des Nations Unies.

93. Quant aux termes « approbation » et « ratification », il convient d'écarter le sens qu'ils ont en droit interne. En droit international, la ratification est l'instrument par lequel les pouvoirs autorisés d'un Etat confirment que l'Etat est lié. L'approbation signifie que l'organe compétent a donné son approbation, qui n'est pas l'approbation parlementaire. M. Bartos se rappelle avoir conclu avec l'Autriche seize conventions que de Ministre des affaires étrangères autrichien n'a pas signées avant d'avoir eu l'approbation du Conseil des ministres autrichien.

¹⁰ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. I, p. 120, par. 56 et 57.

94. Ce qui importe, c'est d'établir la façon, pour les Etats, d'exprimer leur volonté. Si les membres de la Commission veulent que ce soit par la signature et pensent que ce soit possible dans les conditions actuelles de la vie internationale, il est d'accord. Mais comme la signature ne suffit pas dans tous les cas, que faut-il demander ? Dans la ratification ou l'approbation au sens où le terme est employé dans l'Organisation des Nations Unies, il voit seulement la garantie qu'un organe exprime la volonté qui lie l'Etat. Dans l'autre hypothèse, il est à craindre que des plénipotentiaires ne s'arrogent le droit d'exprimer la volonté de l'Etat et n'écartent le contrôle établi par la Constitution en disant ou laissant entendre que la ratification n'est pas nécessaire. D'où le danger que la nation soit privée de la possibilité d'exprimer sa volonté que la Commission a le devoir de sauvegarder. De l'avis de Bartos, ce serait une faute historique de se prononcer pour cette formule : elle correspond peut-être à la pratique, mais c'est une pratique qu'il convient de réformer.

95. En tant que Président, il dit que la majorité de la Commission semble pencher pour que le Comité de rédaction prenne comme base de ses délibérations la variante B proposée par le Rapporteur spécial, ainsi que la proposition de M. Ago.

96. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la procédure que propose le Président le mettrait dans une situation assez difficile. Avant que la composition de la Commission ait été élargie, il prenait souvent part aux échanges de vues sur chacun des articles, mais depuis ce moment, il s'est délibérément abstenu de le faire, pensant que ce serait gagner du temps que de résumer les débats et de présenter ses propres observations à la fin de la discussion. Le Rapporteur spécial pense donc que l'occasion devrait lui être donnée de le faire avant que l'article 12, qui est important, soit renvoyé au Comité de rédaction.

97. M. BRIGGS appuie sans réserve le Rapporteur spécial. Il ne saurait du reste faire siennes les conclusions du Président : il considère en effet que toutes les hypothèses envisagées par la Commission, ainsi que les observations du Rapporteur spécial, devraient être renvoyées pour examen au Comité de rédaction.

La séance est levée à 18 heures.

786° SÉANCE

Mercredi 19 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castren, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. de Luna, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou,

M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Nomination à un siège devenu vacant

(A/CN.4/178 et Add.1)

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission, réunie la veille en séance privée, a procédé, conformément à l'article 11 de son Statut, à l'élection d'un nouveau membre afin de pourvoir au siège laissé vacant par la démission de M. Kanga. Après examen des notices biographiques, la Commission a élu au scrutin secret M. Bedjaoui, Ministre de la justice de la République algérienne démocratique et populaire. Elle a décidé d'inviter par télégramme M. Bedjaoui à venir participer à ses travaux.

ARRANGEMENTS RELATIFS À LA SESSION

2. Le PRÉSIDENT indique qu'au cours de la même séance privée, la Commission, mise au courant d'un projet qui visait à la faire siéger ailleurs qu'au Palais des Nations, a décidé d'adopter un projet de résolution dont elle a confié l'élaboration au Rapporteur général.

3. M. ELIAS, Rapporteur général, dit que, conformément à la demande faite par la Commission, un projet de résolution a été rédigé concernant les arrangements relatifs à la présente session et qui est ainsi conçu :

« La Commission du droit international,

Rappelant les articles 12 et 14 de son Statut,

Prie le Secrétaire général de prendre toutes les mesures nécessaires afin que la Commission dispose des locaux et des facilités indispensables pour le travail de ses membres et du Secrétariat, de façon qu'elle puisse tenir sa session tout entière au Palais des Nations. »

4. Le PRÉSIDENT suggère que le Bureau soit autorisé à transmettre la résolution au Directeur de l'Office européen des Nations Unies.

Il en est ainsi décidé.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;

A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Reprise du débat de la séance précédente)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 12 (Ratification) (suite) ¹

5. Le PRÉSIDENT invite la Commission à terminer son examen de l'article 12 afin que le Rapporteur spécial puisse résumer la discussion.

6. M. TOUNKINE rappelle qu'il subsiste une difficulté que la Commission n'a pas examinée et qui pour-

¹ Voir 783° séance, à la suite du par. 81, et 784° séance, par. 2.

rait se poser du fait qu'à l'échelon international, la ratification n'est pas l'acte final par lequel l'Etat établit son consentement à être lié par le traité. Un changement de gouvernement peut intervenir entre le moment où un traité est ratifié et le moment où les instruments de ratification sont échangés ou l'instrument de ratification est déposé. Si le nouveau gouvernement ne désire pas entériner le traité, l'Etat ne peut être considéré comme lié par les termes dudit instrument parce que, sur le plan international, le dernier stade du consentement n'aura pas été accompli. Il espère que le Comité de rédaction pourra rédiger un texte définissant les différents stades dans le processus de l'établissement du consentement à être lié par un traité.

7. A ce propos, il voudrait signaler que la première partie du paragraphe 1 de la proposition de M. Ago² n'a pas été correctement traduite dans le texte anglais, où les mots « un acte de ratification » ont été rendus par « *an instrument of ratification* ».

8. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, résumant la discussion, dit que le débat a fait apparaître deux courants de pensée sur la question fondamentale suivante : peut-on dire ou non qu'il existe une règle stipulant que la ratification est nécessaire dans certaines circonstances ? Plusieurs membres ont souligné la nécessité de sauvegarder les dispositions constitutionnelles internes des Etats tandis que d'autres — et il partage essentiellement leur point de vue — ont exprimé leur souci de voir assurer une sécurité raisonnable dans le processus de conclusion des traités, de sorte que les Etats puissent savoir, avec quelque degré de certitude, dans quels cas ils peuvent se fier à des actes à la suite desquels eux-mêmes et d'autres se seront engagés à être liés par les termes d'un traité.

9. Sir Humphrey ne partage pas l'avis du Président qui a dit que les Etats ont tendance à adopter une attitude différente en la matière selon qu'ils sont grands ou petits, car il estime que les divergences de ce genre sont essentiellement dues à l'évolution historique et politique différente des pays intéressés.

10. En rédigeant des dispositions concernant les institutions qui permettent aux Etats d'exprimer leur consentement à être liés par un traité, la Commission doit tenir compte de l'apparition, à l'époque moderne, d'un grand nombre de procédures diverses. Outre les méthodes traditionnelles de la signature et de la ratification, il y a l'adhésion, l'acceptation et l'approbation, et on rencontre, dans des traités particuliers, d'autres procédures encore qui traduisent dans une certaine mesure une évolution tant à l'échelon national qu'international. La méthode consistant à exprimer le consentement par voie d'approbation est fondée sur des pratiques suivies par des groupes d'Etats particuliers et chacune des appellations utilisées pour désigner le processus a acquis une signification propre en droit international. Bien qu'on puisse discerner un certain rapport entre le droit national et international en la matière, dans la pratique il n'y a pas de correspondance exacte entre les deux. Pour illustrer ce point, il suffit d'appeler l'attention sur un fait

bien connu : si le traité est sujet à l'approbation, cela n'entraîne pas nécessairement, pour chacune des parties, l'obligation de soumettre l'instrument au corps législatif.

11. A sa quatorzième session, la Commission s'est efforcée d'indiquer, dans les articles 12, 13 et 14, les cas où il faut accomplir un acte particulier exprimant le consentement d'un Etat à être lié par le traité et, dans l'article 15, la procédure requise pour parachever l'acte; on a traité de l'effet juridique de tels actes de façon assez peu systématique dans les articles 11, 16 et 17. Au Royaume-Uni, l'institution de la ratification ne revêt pas la signification qu'elle a, à l'échelon national, pour de nombreux autres Etats, mais en sa qualité de Rapporteur spécial, il a pris soin de formuler des dispositions susceptibles de recueillir l'approbation de la majorité des Etats.

12. Sir Gerald Fitzmaurice et d'autres ont eu raison de soutenir qu'il serait difficile d'énoncer une règle supplétive en la matière à cause de la tendance moderne à conclure des traités en forme simplifiée.

13. Si toutefois on veut énoncer une règle, mieux vaudrait peut-être qu'elle consacre le principe de la ratification pour les raisons exposées par M. Jiménez de Aréchaga à la précédente séance³, car une telle règle apaiserait l'inquiétude des Etats qui voudraient se ménager la possibilité d'observer leurs exigences constitutionnelles internes. Tel est également le point de vue qu'ont adopté McNair⁴ et Lauterpacht⁵.

14. C'est uniquement pour des raisons pragmatiques de ce genre que, dans son premier rapport, Sir Humphrey a penché en faveur d'une règle supplétive exigeant la ratification chaque fois que l'intention contraire n'a pas été manifestée par les parties. Mais, après avoir examiné les observations des gouvernements et entendu la discussion qui s'est déroulée au sujet de l'article 12 à la présente session, il est arrivé à la conclusion que le plus sage serait de ne pas formuler de règle supplétive précise, bien qu'une telle règle puisse, en définitive, se dégager implicitement des règles relatives à la signature, à la ratification, etc.

15. L'une des difficultés auxquelles on se heurte lorsqu'on essaie de formuler une règle supplétive est la tendance à considérer la signature et la ratification comme deux institutions complémentaires quoique légèrement opposées, alors qu'il faut en tout cas faire mention de procédures telles que l'approbation et l'acceptation.

16. Pour autant qu'il le sache, la majorité de la Commission semble être en faveur de la variante B, à savoir que la signature lie les parties si leur intention d'adopter une autre procédure n'est pas établie. Certains membres, cependant, tout en étant partisans de la variante A ou B, sont disposés à accepter une formule qui tiendrait compte de l'une et de l'autre variante comme celle préconisée par M. Ago et M. Lachs. Le mieux serait peut-être de rédiger les dispositions en se référant à l'inten-

³ 785^e séance, par. 25 à 33.

⁴ *The Law of Treaties*, Oxford, 1961, p. 134.

⁵ *Yearbook of the International Law Commission*, 1954, vol. II, p. 127. — Texte français dans A/CN.4/87, p. 15.

² Voir 784^e séance, par. 70.

tion des parties, bien que cette méthode ne soit pas à l'abri de la critique parce qu'elle laisserait une lacune dans le projet pour les cas où la preuve de l'intention ne peut pas être faite. Il serait possible d'éliminer cette faiblesse assez théorique si l'on adoptait la proposition de M. Ago, qui veut qu'en pareil cas, les traités soient soumis à la ratification.

17. Les considérations qui précèdent ont amené le Rapporteur spécial à faire une nouvelle suggestion — qui paraîtra peut-être assez radicale — tendant à traiter l'ensemble du problème de la manière suivante : en tête viendrait un article concernant les règles relatives à la signature, rédigé à peu près comme suit :

« La signature d'un traité établit le consentement de l'Etat à être lié par le traité :

a) Si le traité lui-même prévoit qu'il entrera en vigueur dès sa signature;

b) S'il découle de la forme de l'instrument, des pleins pouvoirs des représentants ou des circonstances dans lesquelles le traité a été conclu que dans l'intention de l'Etat intéressé, le traité entrera en vigueur dès sa signature;

c) Si l'intention d'un Etat particulier d'être lié par la signature découle des pleins pouvoirs de son représentant ou des déclarations faites par lui au cours des négociations. »

Peut-être faudrait-il ajouter à cet article une disposition analogue à celle de l'alinéa 3 b) du texte qu'il a antérieurement proposé pour l'article 12⁶.

18. L'article suivant se lirait alors comme suit :

« Sauf dans les cas prévus à l'article précédent, le consentement de l'Etat à être lié par un traité est établi par l'accomplissement d'un acte de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, selon l'acte particulier qui est :

a) Soit spécifié dans le traité;

b) Soit indiqué dans les pleins pouvoirs des représentants ou dans les déclarations faites par eux au cours des négociations. »

19. Si la Commission approuvait ce plan général, elle pourrait sans doute échapper aux risques auxquels elle s'exposerait en recherchant la précision dans un domaine où la pratique moderne est si diverse, comme on peut le voir par les traités multilatéraux de date récente. Même le libellé des articles 48, 49 et 50 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques⁷ montre combien il est difficile de parvenir à la précision dans un énoncé.

20. L'approbation devient si fréquente dans la pratique qu'il faut la mentionner. D'après les données numériques reproduites par M. Blix dans un article publié dans le *British Yearbook of International Law*⁸, sur le nombre des traités figurant dans le Recueil des traités

des Nations Unies pour les années comprises entre 1946 et 1951, 90 sont entrés en vigueur par approbation.

21. Une solution du genre de celle qu'il vient de suggérer serait en harmonie avec la pratique existante; à supposer qu'elle soit généralement acceptée et que les membres de la Commission n'aient pas de longues observations à présenter sur les procédures de l'acceptation et de l'approbation dont traite l'article 14, les articles 12 et 14 pourraient être renvoyés ensemble au Comité de rédaction.

22. Il serait nécessaire d'examiner l'article 13 en même temps que les articles 8 et 9 et l'on jugera peut-être plus commode de traiter de l'adhésion dans un article à part, indépendamment de la ratification, de l'acceptation et de l'approbation. Si la Commission suivait le plan général du Rapporteur spécial, la question des effets juridiques de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation et de l'approbation serait ainsi traitée, exception faite pour le difficile problème de la bonne foi, qui a fait l'objet de longues discussions à la quinzième session et dont traite l'article 17.

23. M. BRIGGS est disposé à accepter la suggestion formulée par le Rapporteur spécial, à cela près qu'il éprouve quelque appréhension au sujet d'un nouvel article 12 qui serait très développé; dans ce cas, en effet, il faudrait entrer dans de multiples détails au sujet des institutions de l'approbation et de l'acceptation.

24. A propos de la difficulté signalée par M. Tounkine, M. Briggs rappelle la disposition qui figure à l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 11, ainsi que la définition donnée à l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article premier, concernant l'acte par lequel l'Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité. Il est évident que ces dispositions sont nécessairement soumises à une autre condition, à savoir « quand le traité entrera en vigueur », et ces mots doivent peut-être figurer dans le texte qui sera élaboré au sujet des effets juridiques de chaque institution. La seule autre possibilité consisterait à établir une nette distinction entre un projet de traité, autrement dit, un instrument qui a été signé, mais n'est pas encore en vigueur, et un traité, qui serait par définition l'instrument déjà entré en vigueur. Il n'est pas tout à fait exact, avant l'entrée en vigueur du traité, de dire que le consentement est établi par la signature ou par le dépôt d'un instrument de ratification.

25. Vu que le Rapporteur spécial a proposé de renvoyer l'article 14 au Comité de rédaction en même temps que l'article 12, M. Briggs tient à rappeler le paragraphe 1 du commentaire de l'article 14⁹ dans lequel la Commission a indiqué que l'« acceptation » s'est établie comme un terme qui désigne deux procédures nouvelles, l'une analogue à la ratification, et l'autre à l'adhésion, ce à quoi elle ajoutait que, sur le plan international, l'« acceptation » constitue davantage une innovation de terminologie que de méthode. Il était dit, en outre, que si un traité prévoit qu'il sera ouvert à la signature « sous réserve d'acceptation », la procé-

⁶ Voir 784^e séance, par. 2.

⁷ *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels*, vol. II, p. 96.

⁸ Vol. XXX, p. 352.

⁹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 191.

dure ressemble beaucoup à celle de la signature sous réserve de ratification et de même, si un traité prévoit qu'il sera ouvert à l'acceptation sans signature préalable, cette procédure ressemble beaucoup à celle de l'adhésion.

26. M. Briggs a été frappé par ce que suggère le Gouvernement du Luxembourg dans le dernier paragraphe de ses observations sur l'article premier (A/CN.4/175, section I.12): la Commission devrait profiter de l'occasion pour mettre au point la terminologie employée dans le projet d'articles afin de supprimer les erreurs d'interprétation qui sont nées de la confusion entre le mot « approbation » et le mot « ratification ». Cet emploi impropre des mots s'explique peut-être par le fait que les traités soumis à ratification peuvent soulever des difficultés, du point de vue constitutionnel, pour certains Etats; or, la Commission ne doit pas faciliter les tentatives d'autorités désireuses de tourner les difficultés d'ordre constitutionnel par des moyens de ce genre. Il semble préférable de traiter, dans le texte même de l'article 12, de la ratification proprement dite et d'indiquer dans le commentaire ce que l'on entend par acceptation ou approbation.

27. M. VERDROSS fait observer que, comme il ressort de ses observations (A/CN.4/175, section I.3, par. 6), le Gouvernement autrichien prie la Commission de donner une définition du mot « ratification ». N'ayant pas assisté au début des délibérations, il ne sait pas si la Commission s'en est occupée, mais le point lui semble important.

28. Le PRÉSIDENT dit que la question a été discutée à plusieurs reprises et qu'il en résulte que le terme « ratification » prête à malentendu, puisqu'il n'a pas le même sens en droit international qu'en droit interne. Le Rapporteur spécial a déjà appelé l'attention de la Commission sur ce point et a tenu compte de l'observation faite par le Gouvernement autrichien.

29. M. AGO se déclare entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial. Bien entendu, le Comité de rédaction aura à explorer certains problèmes de rédaction, mais la voie indiquée par le Rapporteur spécial est la bonne.

30. Il pourrait y avoir un article 11 sur la signature et un article 12 concernant la ratification, l'approbation et l'acceptation. Dans ce cas, il aurait quelques doutes au sujet de l'opportunité d'y mentionner aussi l'adhésion et pense qu'il vaudrait mieux en traiter dans un article séparé, les autres formes gagnant à être groupées dans un seul article. Il en serait autrement si l'on voulait procéder sur une base fonctionnelle et grouper dans un article toutes les formes d'authentification, et dans un autre tous les moyens d'exprimer le consentement final de l'Etat à être lié par le traité.

31. Si M. Ago comprend bien, la préoccupation de M. Briggs est la suivante : lorsqu'un Etat ratifie, il n'est pas encore dit que le traité soit en vigueur; la Commission ne risque-t-elle pas d'adopter une formule inexacte en disant que la ratification ou la signature établit le consentement de l'Etat à être lié? De l'avis de M. Ago, la formule proposée par le Rapporteur spécial est exacte. Elle dit non pas que la ratification comporte le fait que l'Etat est lié, mais que la ratification exprime

le consentement de l'Etat à être lié. Le fait de donner son consentement ne signifie pas que l'Etat sera lié automatiquement et tout de suite. Evidemment, quand il faut une vingtaine de ratification et que la vingtième est déposée, le traité entre en vigueur automatiquement et le consentement exprimé auparavant agit à ce moment-là. La Commission peut donc dire sans commettre d'erreur que la ratification exprime le consentement de l'Etat à être lié.

32. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer que les auteurs qui s'intéressent à la doctrine se sont demandé récemment si un Etat peut retirer son consentement dans l'intervalle entre le dépôt de l'instrument de ratification et la date de l'entrée en vigueur. Certains auteurs prétendent que, par la ratification, l'Etat donne définitivement son consentement; d'autres sont d'un avis opposé. Mais la Commission n'a pas discuté ce point.

33. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA fait observer qu'il résulte du résumé des débats donné par le Rapporteur spécial que la Commission est actuellement saisie de quelque six propositions, entre lesquelles elle devra choisir, touchant l'article 12. Quant à lui, il éprouve quelque appréhension au sujet de la dernière suggestion formulée par le Rapporteur spécial, qui tend à traiter de la signature à l'article 11 et des autres modalités d'expression du consentement dans un nouvel article 12 couvrant un champ assez large; cela pourrait n'être pas en harmonie avec l'importance historique et politique de la ratification qui, en tant qu'institution, n'est pas sur le même pied que l'acceptation et l'approbation — institutions nouvelles auxquelles les Etats ne peuvent recourir qu'en vertu d'une disposition expresse du traité.

34. Vu le tour pris par la discussion, il serait sage de suivre l'usage établi de la Commission, qui consiste à renvoyer l'ensemble du problème, en même temps que les diverses variantes, au Comité de rédaction, en donnant à celui-ci toute latitude pour préparer de nouveaux textes, car il serait évidemment prématuré de chercher à déterminer où se situe l'opinion de la majorité.

35. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, avait supposé que ce serait précisément la procédure que la Commission suivrait; il s'était donc seulement proposé d'indiquer de manière approximative, dans son résumé des débats, la forme que pourrait revêtir sa nouvelle proposition au Comité de rédaction. Le but que vise le Rapporteur spécial est d'arriver à un texte qui serait aussi largement accepté que possible, et non pas à une version qui pourrait finalement n'être approuvée qu'à une très faible majorité.

36. M. ROSENNE pense que la question peut, sans inconvénient, être renvoyée au Comité de rédaction, dont la tâche ne sera certainement pas facile. Si un aménagement du genre de celui qu'a indiqué le Rapporteur spécial était adopté, les articles dont il s'agit devraient peut-être être suivis de près par les articles 23 et 24, ce qui donnerait un ordre plus logique que l'ordre actuel, où la section relative aux réserves brise ce que M. Rosenne croit être l'enchaînement normal des sujets.

37. Passant à la question posée par M. Briggs, M. Rosenne déclare n'être pas convaincu qu'il soit possible ou même désirable, du point de vue de la terminologie, de supprimer les variantes actuellement utilisées, car leur emploi est dû à la complexité de l'administration, tant nationale qu'internationale, et aux exigences de la politique. S'il est vrai que, vers la fin du processus d'élaboration des traités, le travail incombe souvent aux fonctionnaires des ministères des affaires étrangères, on ne devrait pas oublier que, dans les premières phases, elle peut relever d'autres ministères. Il est bien certain que l'on peut s'attendre à rencontrer dans l'avenir d'autres innovations en matière de terminologie.
38. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que la ratification est, pour lui, une constatation que l'Etat exprime de manière définitive la volonté de se lier. Les mots « acceptation » et « approbation » sont maintenant très employés dans la pratique et ont la même validité que le mot « ratification ». Ces deux mots ont l'avantage de mettre les Etats qui signent après les autres sur le même pied que les premiers signataires, alors que l'« adhésion » — puisque l'on adhère seulement à un instrument déjà conclu — les met au second rang. Il est donc impossible de faire abstraction de ces deux institutions qui ont déjà droit de cité dans la pratique des Nations Unies. Au reste, dans la pratique constitutionnelle de certains Etats, la déclaration d'acceptation ou d'autorisation est déjà donnée dans la même forme que la ratification.
39. Certains Etats distinguent entre les traités ratifiés et les traités approuvés. Cependant, du point de vue des effets internationaux, il s'agit de la même chose, c'est-à-dire de la déclaration définitive d'un Etat qui exprime sa volonté d'être lié par un traité.
40. Quelle que soit sa position de principe, M. Bartos croit qu'il est commode de traiter la ratification, l'approbation et l'acceptation comme des moyens d'exprimer la volonté de l'Etat d'être lié. Il n'est pas opposé à ce que la signature produise les mêmes effets, mais il pense qu'il faut le dire expressément dans une règle de droit international. Si la Commission reste à mi-chemin entre deux institutions, le malentendu persistera et l'on continuera à se demander quel est l'acte qui lie un Etat. Certains parlent même de « volonté liant provisoirement », ce qui est assez difficile à concevoir, mais pourrait exister.
41. M. CASTRÉN accepte la suggestion du Rapporteur spécial d'envoyer au Comité de rédaction les articles 11 à 14. La Commission gagnera ainsi du temps et sera mieux à même de discuter après le nouvel agencement des articles.
42. Comme l'a dit M. Jiménez de Aréchaga, il ne faut pas lier trop étroitement l'approbation à la ratification, l'approbation comme l'acceptation ayant plusieurs sens.
43. En ce qui concerne la procédure de ratification et les autres méthodes, M. Castrén pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il faut un article pour régler la question. Il conviendrait alors de maintenir l'article 15, mais il faut d'abord le discuter, ainsi que les articles 16 et 17 qui ont trait aux effets de la ratification.
44. M. TABIBI souhaite que les articles 11 à 14 soient renvoyés au Comité de rédaction, car ils sont étroitement liés; il conviendrait de prendre la proposition de M. Ago comme point de départ du nouveau texte.
45. Dans la région à laquelle appartient M. Tabibi, les traités importants sont sujets à ratification, mais les traités en forme simplifiée peuvent entrer en vigueur à la date de leur signature, bien qu'en règle générale ils soient ensuite soumis aux assemblées législatives.
46. Il faudrait faire mention dans le nouvel article 12 de cette dernière catégorie de traités, malgré les difficultés que présente sa définition. De plus, il importe de régler la question posée par M. Tounkine au début de la discussion.
47. M. VERDROSS est d'accord avec le Président pour penser que l'approbation produit les mêmes effets que la ratification, mais il faut reconnaître que la terminologie dans la pratique est flottante. La Commission devrait être le champion de la clarté en matière de terminologie : pour éviter toute confusion elle devrait réserver le terme « ratification » à l'acte du chef d'Etat — ou, si celui-ci n'a pas le pouvoir de ratifier les traités, à l'organe supérieur habilité à ce faire — et employer « approbation » pour l'acte de toute autre organe.
48. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit avoir éprouvé le même besoin de mettre un peu d'ordre dans la terminologie lorsqu'il préparait son premier rapport. Cependant il s'est, depuis longtemps, rendu compte qu'il n'est ni possible, ni même opportun de dicter aux Etats les termes qu'ils devraient employer, l'institution à laquelle ils devraient recourir ou l'appellation qu'ils devraient lui donner.
49. Ce qui importe réellement, du point de vue du projet d'articles, c'est de déterminer si un Etat a donné son consentement à être lié par le traité. De ce point de vue, il suffirait de dire, dans la disposition relative à cette question, que, hormis le cas où le consentement à être lié par le traité est donné par la seule signature, il prend la forme de la ratification, de l'adhésion, de l'approbation ou de l'acceptation. Le Comité de rédaction devrait pouvoir élaborer une formule qui rallierait plus facilement les suffrages qu'aucune de celles qui ont été proposées jusqu'à présent.
50. M. AMADO dit que le terme « approbation » lui inspire de sérieux doutes. Quand, au paragraphe 2 de l'article 15, le Rapporteur spécial parle d'un « instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation », veut-il mettre sur le même plan « acceptation » et « approbation » ? Quelle est la nuance ?
51. Pour quelques Etats, l'approbation est un acte du droit interne. Selon la Constitution brésilienne, l'approbation est l'acte par lequel le Sénat approuve l'œuvre des négociateurs qui va ensuite à la ratification.
52. M. Amado se réjouit que M. Ago ait mis l'adhésion à part : en effet, c'est quand un traité est déjà signé que les Etats y adhèrent, car on ne peut adhérer qu'à ce qui existe.
53. Quant à l'acceptation, c'est une nouvelle procédure créée par les nécessités pratiques — par les dif-

ficultés de la ratification qui nuisent aux Etats, embarrassent la vie politique même des Etats les plus avancés et avivent la lutte entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

54. Reste l'approbation et M. Amado, toujours soucieux de netteté, n'est pas convaincu par les arguments du Rapporteur spécial que « l'acceptation, en tout cas, sert plus souvent de solution de remplacement à la simple signature qu'à l'une ou l'autre des deux autres procédures », c'est-à-dire à la ratification et à l'adhésion, et que « l'acceptation » et « l'approbation » devraient conserver leur place dans l'économie du projet d'articles » (A/CN.4/177, article 12). A part cela, il est d'accord avec le Rapporteur spécial.

55. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer qu'il est indispensable de tenir compte du grand nombre de traités de date récente qui prévoient l'acceptation ou l'approbation. Ces deux institutions peuvent, l'une et l'autre, avoir le même effet que la ratification; elles constituent des variantes, ou des appellations différentes, de l'acte qui consiste à donner son consentement à être lié par un traité. Vu l'existence de cette pratique, la Commission causerait quelque surprise si elle devait s'abstenir de faire figurer dans son projet une disposition sur la question de l'acceptation ou de l'approbation; il serait plus surprenant encore que la Commission y inscrive une disposition au sujet de l'acceptation, mais ne dise rien de l'approbation. Le projet d'articles doit refléter la pratique existante. En fait, il existe des traités ouverts à la ratification, à l'adhésion, à l'acceptation et à l'approbation; l'objet d'une clause aussi large sur la manière de devenir partie à un traité est d'obtenir du plus grand nombre possible d'Etats leur consentement à être liés par le traité.

56. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, souligne à l'intention de M. Amado que les articles à l'étude traitent de l'adhésion, de l'acceptation et de l'approbation, non pas en tant qu'actes accomplis sur le plan interne, mais uniquement en tant qu'instruments internationaux écrits. La pratique actuelle est que l'Etat dépose un instrument écrit émanant des organes appropriés — le plus souvent le chef de l'Etat — dans lequel il affirme à l'autre partie qu'il consent à être lié par le traité.

57. L'approbation, aujourd'hui plus fréquente que la ratification, est l'acte par lequel l'Etat se lie définitivement lorsque la signature a été donnée sous réserve d'approbation par un organe compétent autre que le chef de l'Etat.

58. Selon la terminologie introduite par le Secrétariat des Nations Unies, s'agissant d'un traité qui ne contient pas de clause d'adhésion, les Etats autres que les signataires initiaux ne peuvent qu'accepter le traité: ils ne peuvent pas y adhérer.

59. Si la Commission voulait s'en tenir à l'expérience acquise avant la deuxième guerre mondiale, elle laisserait de côté la pratique actuelle, qui tend à faciliter les relations internationales. Il fut un temps où M. Bartos éprouvait à ce sujet les mêmes doutes que M. Amado; mais, dans l'exercice de ses fonctions de conseiller juridique auprès du Ministère des affaires étrangères de

son pays, il s'est habitué à cette nouvelle pratique et il est aujourd'hui convaincu que l'adhésion (lorsqu'elle est possible), l'acceptation et l'approbation ont les mêmes effets juridiques que la ratification: tous ces termes désignent l'instrument par lequel l'Etat exprime, sur le plan international, sa volonté de se lier définitivement par le traité.

60. M. AMADO affirme que si, comme il l'espère, il a l'honneur de représenter le Brésil à la conférence qui examinera le projet établi par la Commission, il répondra aux Etats qui exprimeront des doutes concernant l'approbation par les arguments que le Président et le Rapporteur spécial viennent de développer.

61. Le PRÉSIDENT dit que la Commission est saisie d'une proposition du Rapporteur spécial de renvoyer les articles 12, 13 et 14 au Comité de rédaction. Il considère que cette proposition ne soulève pas d'objection; toutefois il doit réserver aux membres de la Commission qui ne l'ont pas encore fait le droit de formuler des observations sur les articles 13 et 14 à l'intention du Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

ARTICLES 13 (Adhésion) ET 14 (Acceptation ou approbation)

Article 13

Adhésion

Un Etat peut devenir partie à un traité par adhésion dans les conditions prévues aux articles 8 et 9:

a) Lorsqu'il n'a pas signé le traité, si le traité prévoit que l'adhésion est la procédure à suivre par un Etat non signataire pour devenir partie;

b) Si le traité est ouvert à l'adhésion de cet Etat en vertu des dispositions de l'article 9.

Article 14

Acceptation ou approbation

Un Etat peut devenir partie à un traité par acceptation ou par approbation dans les conditions prévues aux articles 8 et 9:

a) Quand le traité prévoit qu'il sera ouvert à la signature sous réserve d'acceptation ou d'approbation, si l'Etat en question a signé le traité;

b) Quand le traité prévoit que la faculté de devenir partie peut être exercée par simple acceptation ou approbation du traité, sans signature préalable.

62. M. PAREDES rappelle qu'à une séance précédente, il a fait ressortir l'importance de la ratification du point de vue du droit constitutionnel. En examinant la question de savoir si le projet d'articles doit ou non spécifier la ratification, il ne faut pas perdre de vue les règles constitutionnelles. M. Paredes reste d'avis que, dans le silence du traité, il y a présomption que la ratification est nécessaire. Quant à savoir s'il s'agit d'une

¹⁰ Pour la reprise du débat, voir 812^e séance, par. 35 à 64.

règle de caractère interne ou de caractère international, elle ressemble à beaucoup d'autres dispositions qui, tout en ayant un caractère interne, régissent les relations internationales entre Etats.

63. Comme l'a fait observer M. Amado, la clarté et la précision de la terminologie sont indispensables. Un organisme tel que la Commission devrait toujours employer des termes précis. La confusion en matière de terminologie est de nature à conduire à la confusion touchant les institutions elles-mêmes. Plus précisément, il importe de ne pas confondre approbation et ratification; dans les constitutions de la grande majorité des pays d'Amérique latine, ces deux termes désignent deux actes entièrement différents. L'approbation est un acte émanant du pouvoir législatif, lorsqu'il donne son consentement à la ratification, par le pouvoir exécutif, d'un acte antérieurement accompli au sujet d'un traité. Si l'on devait considérer comme interchangeables les deux mots « approbation » et « ratification », la confusion qui s'ensuivrait soulèverait les plus grandes difficultés du point de vue du droit interne.

64. Il existe sans nul doute à l'heure actuelle une tendance à la simplification de la procédure utilisée pour créer le traité, mais des procédures de ce genre ne conviennent qu'aux traités qui ne portent pas sur des questions d'importance vitale pour l'Etat. M. Paredes pense donc que la Commission, sans tenter pour autant de donner des directives aux Etats, devrait les engager à adopter une attitude commune à l'endroit de la ratification.

65. La Commission devrait énoncer, pour les traités qui ne disent rien de la question de la ratification, la règle supplétive stipulant que ces traités doivent être ratifiés. C'est le devoir de la Commission de poser des règles supplétives pour combler les lacunes laissées par les parties dans l'expression de leur intention : une règle portant que la ratification est requise tiendrait compte de ce fait que dans un grand nombre d'Etats, dont l'Equateur, la constitution dit expressément que l'approbation du pouvoir législatif est nécessaire pour la ratification de tout traité.

66. Enfin, M. Paredes partage sans réserve l'opinion exprimée par le Président au cours de la précédente séance, selon laquelle les pays les plus faibles doivent être protégés contre d'éventuels abus des plus puissants¹¹.

67. M. TSURUOKA souhaite que le Comité de rédaction fasse un effort pour éviter d'employer l'expression « devenir partie à un traité », qui figure dans l'alinéa initial de l'article 14. Sans doute a-t-on trouvé cette expression commode parce qu'elle s'applique aussi bien au cas où le consentement est exprimé avant l'entrée en vigueur du traité qu'au cas où il est exprimé après cette entrée en vigueur. Mais il serait préférable de distinguer entre ces deux cas de manière à prévenir tout risque de malentendu. Cette observation vaut aussi pour les articles 17, 18 (paragraphe 3), 19 et 20, où la Commission a employé de nouveau l'expression « devenir partie ».

68. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que dans le nouveau libellé qu'il a proposé pour les dispositions relatives à la ratification, à l'adhésion, à l'acceptation et à l'approbation, il a évité d'employer l'expression « un Etat peut devenir partie ». Il reconnaît, toutefois, que dans l'ensemble du projet d'articles, l'expression « partie à un traité » n'a pas toujours été utilisée dans un sens très précis et qu'il faudrait que le Comité de rédaction améliore le texte sur ce point.

69. M. ROSENNE dit que d'après l'orientation du débat, il lui semble que l'acceptation et l'approbation vont finalement apparaître dans le projet en tant que deux institutions distinctes, et il approuve cette méthode. Puisque la ratification a été traitée dans l'article 12 sans aucune liaison avec les articles 8 et 9, il serait également indiqué d'examiner l'article 14 indépendamment des articles 8 et 9, qui traitent d'une question différente.

70. En ce qui concerne la rédaction, M. Rosenne dit qu'il n'est pas en faveur de l'emploi de la forme passive dans le texte révisé que le Rapporteur spécial propose pour les articles 13 et 14; il préférerait qu'on y emploie la forme active.

71. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction tiendra compte des deux points soulevés par M. Rosenne.

72. Pour ce qui est du premier point, Sir Humphrey signale que le texte qu'il a proposé en cours de séance ne contient aucun renvoi aux articles 8 et 9. Ces articles traitent du droit de devenir partie à un traité et renferment des dispositions spéciales de fond; il n'y a aucune raison de lier la question de l'acceptation ou de l'approbation auxdites dispositions.

73. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, insiste pour que le Comité de rédaction tienne compte du fait que les termes « acceptation » et « approbation » ont un sens particulier sur le plan international, ce afin d'éviter toute confusion avec le droit interne.

74. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA demande si le Rapporteur spécial propose maintenant d'englober la ratification, l'adhésion, l'acceptation et l'approbation dans un seul et même article.

75. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que telle est en fait son intention, avec une réserve concernant l'adhésion. En principe, la proposition qu'il vient de formuler et celle de M. Ago visent à traiter, dans deux séries de dispositions distinctes, premièrement, de la signature en tant qu'expression du consentement à être lié, et, deuxièmement, des autres institutions par lesquelles le consentement est établi. Pour sa part, il serait disposé à traiter de l'adhésion dans la seconde série de dispositions, mais il comprend que certains membres désirent peut-être discuter le contenu des articles 8 et 9 avant de se prononcer sur ce point.

76. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA remercie le Rapporteur spécial de ses explications et dit que l'adhésion, étant très différente par sa nature de la ratification, mérite un traitement séparé. Englober la ratification, l'acceptation et l'approbation dans un même article, ce

¹¹ 785^e séance, par. 40.

serait diminuer la valeur de la ratification. A toute conférence réunie pour examiner le projet d'articles, les Etats partisans de la ratification constitueront probablement la majorité et ils ne voudront pas accepter une formule, quelle qu'elle soit, qui puisse avoir pour effet de diminuer l'importance de l'institution à laquelle ils tiennent.

77. L'acceptation et l'approbation sont des institutions nouvelles, sans antécédents historiques, qui ont fait leur apparition dans les années d'après-guerre. Certes, l'acceptation ou l'approbation ne sont requises que si le traité renferme une stipulation expresse à cet effet, mais l'institution traditionnelle de la ratification ne saurait être placée sur le même plan; si on le faisait, il en résulterait inévitablement une diminution de l'importance historique, politique et constitutionnelle de cette institution de longue date. En adoptant cette solution, la Commission s'exposerait au risque de voir sa thèse rejetée par une conférence de plénipotentiaires.

78. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que tout dépendra du libellé qu'adoptera le Comité de rédaction. Il espère que celui-ci pourra mettre au point un texte qui donne satisfaction à M. Jiménez de Aréchaga.

79. M. BRIGGS dit que l'article 13 devrait être examiné après les articles 8 et 9; sinon, il lui sera extrêmement difficile de le discuter. Aussi bien le préambule que l'alinéa *b* de l'article 13 mentionnent expressément les articles en question, tandis que le texte révisé proposé par le Rapporteur spécial pour l'article 13 (A/CN.4/177) commence par un renvoi aux articles 8 et 9.

80. Le PRÉSIDENT souligne que les articles 12, 13 et 14 concernent les procédures qui suivent la signature et qui, par conséquent, supposent au moins l'existence d'un texte déjà signé. En fait, l'article 12 est encore plus lié aux articles 8 et 9 que l'article 13. Or, la Commission a décidé de renvoyer les articles 12, 13 et 14 au Comité de rédaction.

81. Si la Commission veut donner satisfaction à M. Briggs, elle devra modifier sa décision en ce qui concerne l'article 13, de manière à pouvoir l'examiner plus avant, en liaison avec les articles 8, 9, 10 et 11.

82. Parlant en qualité de membre de la Commission, M. Bartos dit qu'il pourrait ajouter des arguments à l'appui de la thèse de M. Briggs. Selon la nouvelle pratique suivie par des conférences internationales et des organisations internationales, il est des cas où l'Etat se lie par la seule adhésion, sans aucune signature préalable. En effet, cette pratique consiste à établir — c'est-à-dire à authentifier — le texte du traité et à fixer la date jusqu'à laquelle le traité est ouvert à la signature. Si on analyse cet acte de signature, on constate qu'il équivaut à une adhésion de la part de ceux qui ont eu la possibilité d'exercer une influence sur la rédaction du texte. Passée la date limite de la signature, les Etats ne peuvent plus qu'adhérer au traité. C'est là une invention ingénieuse de la bureaucratie internationale, qui a voulu établir une distinction entre signature et adhésion, mais cette distinction ne change rien quant au fond.

83. D'autre part, le Rapporteur spécial a souligné à plusieurs reprises que l'adhésion n'était pas un acte de même nature que la ratification, l'acceptation et l'approbation.

84. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est tout à fait prêt à accepter que les articles 13, 8 et 9 soient discutés en même temps. Personnellement, il estime que les articles 8 et 9 traitent d'une question entièrement différente de celle qui fait l'objet de l'article 13, mais il est évident que certains membres considèrent qu'il existe un lien entre les deux séries de dispositions.

85. M. TOUNKINE dit que l'approbation peut être considérée comme analogue à la ratification; il arrive parfois qu'un même traité soit approuvé par un Etat alors qu'il est ratifié par un autre. Si toutefois certains membres estiment que la dignité de l'institution de la ratification serait amoindrie si celle-ci était mentionnée dans le même article que l'approbation, on pourrait peut-être traiter de ces deux méthodes séparément.

86. Les dispositions de l'article 13 ont un caractère presque entièrement descriptif; s'il s'y trouve un élément de fond, celui-ci est déjà couvert par les articles 8 et 9. Quant au libellé, M. Tounkine est d'accord pour penser que l'expression « un Etat peut devenir partie » ne convient guère au contexte.

87. M. AGO reconnaît qu'il y a un rapport entre les articles 13 et les articles 8 et 9, mais il ne croit pas que la Commission ait besoin de discuter les articles 8 et 9 avant de renvoyer l'article 13 au Comité de rédaction. Les articles 8 et 9 sont des articles de fond qui indiquent dans quels cas un Etat a le droit de devenir partie à un traité, tandis que l'article 13 indique quel est l'acte par lequel on devient partie à un traité lorsqu'on a ce droit. Les deux choses sont donc assez distinctes pour que la Commission puisse les traiter séparément.

88. A propos des différents actes dont on parle, il est certain que la confusion terminologique existe dans la pratique des Etats. La Commission ne peut pas espérer rendre clair ce qui est confus dans les faits. Par exemple, le Rapporteur spécial a souligné que l'acceptation est tantôt semblable à la ratification, tantôt semblable à l'adhésion.

89. Après quelques hésitations, M. Ago a renoncé à l'idée que la Commission devrait traiter séparément de l'adhésion. Si elle adopte le système descriptif, elle doit considérer les actes l'un après l'autre : signature, ratification, adhésion, acceptation, approbation; mais cette méthode trop scolastique l'obligera à beaucoup de répétitions. Si au contraire elle envisage les effets juridiques de ces actes, elle ne leur consacrerait qu'un seul article, dans lequel elle fera ressortir que tous ont ceci de commun qu'ils sont des moyens par lesquels les Etats expriment de façon définitive le consentement de l'Etat à être lié par un traité, ce qui est le seul élément utile à retenir dans un projet du genre de celui que la Commission élabore.

90. M. EL-ERIAN dit que les doutes qu'il éprouvait au sujet de la rédaction n'ont pas été dissipés.

91. Il a également des doutes quant au lien qui existe entre les dispositions de fond relatives à la participation, qui figurent dans les articles 8 et 9, et les questions de procédure traitées à l'article 13.

92. L'orateur n'est pas persuadé non plus que la ratification, l'adhésion et l'acceptation doivent être traitées dans un même article. Le terme « ratification » est employé à propos d'un traité qui a été déjà signé; dans le cas de l'adhésion, l'Etat intéressé ne signe pas le traité, car la procédure de l'adhésion a le double effet de la signature et de la ratification.

93. Quant à la signature sous réserve d'acceptation ou d'approbation, elle peut servir un but analogue à la signature sous réserve de ratification. Alors que la ratification est applicable à la fois aux traités bilatéraux et multilatéraux, il ne peut y avoir d'adhésion qu'à un traité multilatéral. Pour toutes ces raisons, M. El-Erian estime qu'il n'est pas possible de traiter de la ratification et de l'adhésion de la même manière.

94. Le PRÉSIDENT rappelle qu'en 1962, la Commission avait pris pour base la pratique du Service juridique des Nations Unies. Selon cette pratique, la ratification, lorsqu'elle est nécessaire, doit toujours être précédée par la signature, tandis que l'adhésion est réservée aux Etats non signataires et n'est possible que si le traité contient une clause suivant laquelle d'autres Etats, spécifiés ou non, peuvent adhérer au traité. On a même vu des traités bilatéraux dans lesquels il était prévu que tel ou tel Etat tiers pourrait y adhérer par la suite. C'est le cas d'un traité conclu entre la Grèce et la Yougoslavie, dans lequel figurait une clause indiquant que l'Italie et la Bulgarie pourraient y adhérer avec l'accord des deux parties. Mais le Service juridique des Nations Unies accepte aussi la thèse que l'adhésion crée une obligation provisoire qui doit ensuite être confirmée par la ratification. D'autre part, il considère que l'acceptation est un acte définitif, qui ne requiert ni signature, ni ratification, tandis que l'approbation est l'acte d'un organe compétent qui confirme le consentement donné par la signature sous réserve de l'approbation dudit organe.

95. La Commission n'est pas tenue de suivre cette pratique, qu'elle peut juger illogique ou peu fondée; mais en la prenant pour base en 1962, elle a cru aller dans le sens du nouveau droit international qui se développait au sein de l'Organisation des Nations Unies.

96. En tant que membre de la Commission, M. Bartos ajoute que ses études ultérieures ne l'ont pas convaincu que l'acceptation soit vraiment un procédé de nature à simplifier la conclusion des traités.

97. M. ROSENNE, se référant à la question de procédure soulevée par M. Briggs, dit que le fond des articles 8 et 9 affecte tous les articles 10 à 14. Il ne voit aucune raison de revenir sur la décision de renvoyer l'article 13 au Comité de rédaction.

98. M. BRIGGS ne partage pas l'avis de M. Ago ni de M. Rosenne. Du point de vue juridique, les articles 8 et 9 traitent essentiellement d'un problème d'adhésion; il serait donc extrêmement difficile de discuter l'article 13 indépendamment des articles 8 et 9. C'est pourquoi

il se réserve le droit de revenir sur la question à un stade ultérieur.

99. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'en raison de la terminologie assez confuse qu'on rencontre dans la pratique des Etats, rien de ce que la Commission pourrait dire à propos du recours aux institutions visées ne correspondrait à la réalité absolue. Le fait est que les Etats ont recours à chacune de ces différentes institutions lorsqu'ils décident de le faire.

100. Pour ce qui est de la procédure, Sir Humphrey propose qu'après avoir achevé la discussion de l'article 13, la Commission entame l'examen de l'article 15. Elle pourrait ensuite reprendre les articles 8 et 9, étant entendu qu'au cours de la discussion de ces articles les membres de la Commission pourront présenter des propositions à propos de l'article 13.

101. Quant à l'article 16, son contenu ne serait plus nécessaire si l'on adoptait une formulation comme celle qu'il propose ou du genre de celle proposée par M. Ago.

La séance est levée à 13 h 5.

787^e SÉANCE

Jeudi 20 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. de Luna, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Nomination à un siège devenu vacant

(Reprise du débat de la séance précédente)

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT annonce qu'il a reçu de M. Bedjaoui, membre nouvellement élu de la Commission, un télégramme dans lequel celui-ci le prie de transmettre ses plus vifs remerciements à la Commission pour l'honneur qu'elle lui a fait en l'élisant et assure la Commission de sa collaboration la plus dévouée. Le Président exprime l'espoir que M. Bedjaoui viendra bientôt participer aux travaux de la Commission.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;

A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Reprise du débat de la séance précédente)

[Point 2 de l'ordre du jour]

2. Le PRÉSIDENT, rappelant les débats de la fin de la séance précédente, demande si M. Briggs juge indispensable que l'article 13 (Adhésion) fasse l'objet d'une

étude détaillée par la Commission avant d'être renvoyé au Comité de rédaction pour examen avec les autres articles du groupe 11 à 15.

3. M. BRIGGS accepte que l'article 13 soit renvoyé au Comité de rédaction, mais se réserve le droit de revenir ultérieurement sur la question des rapports entre cet article et les articles 8 et 9.

ARTICLE 15 (Procédure de ratification, d'adhésion, d'acceptation et d'approbation)

Article 15

Procédure de ratification, d'adhésion, d'acceptation et d'approbation

1. a) La ratification, l'adhésion, l'acceptation ou l'approbation s'effectuent au moyen d'un instrument écrit.

b) A moins que le traité lui-même n'envisage expressément que les Etats participants ont la faculté de s'engager seulement pour une ou certaines parties du traité, l'instrument doit s'appliquer au traité dans son intégralité.

c) Si le traité offre aux Etats participants le choix entre deux textes divergents, l'instrument de ratification doit indiquer le texte auquel il se rapporte.

2. Si le traité lui-même fixe la procédure selon laquelle un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation doit être communiqué, cet instrument produit effet lorsque les conditions prévues par cette procédure sont remplies. Si aucune procédure n'est prévue par le traité, ni convenue de toute autre manière par les Etats signataires, l'instrument produit effet :

a) Dans le cas d'un traité pour lequel il n'existe pas de dépositaire, à compter du moment où l'instrument est formellement communiqué à l'autre partie ou aux autres parties, et normalement, s'il s'agit d'un traité bilatéral, par voie d'échange des instruments en question dûment certifiés par les représentants des Etats qui procèdent à l'échange;

b) Dans les autres cas, à compter du dépôt de l'instrument auprès du dépositaire du traité.

3. Lorsqu'un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation est déposé auprès du dépositaire conformément à l'alinéa b) du paragraphe 2 ci-dessus, il est accusé réception de l'instrument à l'Etat qui en a effectué le dépôt et les autres Etats signataires sont informés sans retard du dépôt de l'instrument et des clauses de celui-ci.

4. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 15.

5. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, se référant aux observations des gouvernements (A/CN.4/175) et aux propositions qu'il a présentées dans son rapport (A/CN.4/177) au sujet du texte de l'article 15, dit que, pour tenir compte de l'opinion du Gouvernement des États-Unis selon laquelle l'expression « un instrument écrit », qui figure à l'alinéa a) du paragraphe 1, devrait être développée, il a proposé d'ajouter à la fin de ce paragraphe les mots « signé par un représentant doté ou muni des pouvoirs nécessaires en vertu des dispositions de l'article 4 ». Depuis le moment où ce rapport a été rédigé, la Commission a examiné l'article 4 et a décidé de supprimer toute mention de ces pouvoirs, de sorte que le libellé pro-

posé par le Rapporteur spécial devrait être modifié; mais c'est là une question que l'on peut laisser au Comité de rédaction, en même temps que le problème assez délicat de savoir s'il convient ou non de dire que l'instrument doit émaner d'une personne apparemment munie de pleins pouvoirs, conformément à l'article 4, question que la Commission s'est efforcée de régler à l'article 31.

6. Au paragraphe 3 de ses observations, Sir Humphrey a en outre signalé, au sujet de l'alinéa b) du paragraphe 1, une question d'importance secondaire : il craignait, en effet, que le texte ne laisse planer quelque doute sur les rapports existant entre une disposition relative à la volonté d'être lié seulement par une ou plusieurs parties d'un traité, d'un côté et, de l'autre, le droit de faire des réserves portant sur certains articles quand ce droit est expressément prévu par le traité lui-même. L'effet obtenu dans les deux cas pourrait, en pratique, être le même; la question est donc de savoir s'il convient d'ajouter au début de l'alinéa b) du paragraphe 1 une clause de réserve dont le libellé serait « sous réserve des dispositions de l'article 18 et... », ou s'il ne suffirait pas que la différence entre les deux procédures ressortît du texte des articles dont il s'agit.

7. Le Gouvernement du Luxembourg a critiqué à bon droit l'expression « deux textes divergents » employée à l'alinéa c) du paragraphe 1 : la Commission a certainement voulu dire deux textes « alternatifs ». On trouve effectivement dans un nombre assez limité de traités des exemples de la pratique qui consiste à laisser le choix entre deux variantes.

8. Peut-être faudrait-il aussi apporter au texte quelques modifications pour répondre à l'objection du Gouvernement suédois, selon laquelle la Commission, n'ayant rien dit à l'alinéa c) du paragraphe 1 de ce qui se produit quand l'instrument de ratification présenté par une partie n'indique pas le texte auquel il se rapporte, a omis une règle juridique touchant au fond. Les membres de la Commission trouveront dans les observations du Rapporteur spécial, le texte révisé qu'il propose pour régler cette question et qui est ainsi libellé :

« Si le traité offre aux Etats participants le choix entre deux textes alternatifs, l'instrument de ratification doit indiquer le texte auquel il se rapporte. S'il ne l'indique pas, la ratification ne prend effet qu'une fois cette indication donnée par l'Etat intéressé. »

Ce texte doit être élargi de manière à mentionner non seulement les instruments de ratification, mais aussi les instruments d'adhésion, d'acceptation et d'approbation. Compte tenu des cas où il n'existe de variantes qu'à une partie d'un traité, si l'on doit énoncer une règle, peut-être conviendrait-il de le faire en termes assez larges.

9. En ce qui concerne le paragraphe 2, le Gouvernement du Luxembourg se demande si la distinction entre le fait qu'un instrument de ratification produit ses effets, d'un côté, et l'entrée en vigueur, à l'égard des parties, des obligations découlant du traité, de l'autre, a été suffisamment mise en relief; le Rapporteur spécial a pensé que les autres dispositions qui la font ressortir clairement, savoir les articles 11, 16, 17 et 20, avaient

peut-être échappé à l'attention. Cette remarque suppose, bien entendu, que ces articles seront conservés, mais il peut n'en être pas ainsi, notamment en ce qui concerne l'article 16. Au cas où cet article serait supprimé, le Comité de rédaction devrait veiller à ce que les diverses phases du processus par lequel le consentement à être lié est établi restent distinctes. Si la Commission adoptait la suggestion faite par M. Rosenne, selon laquelle les articles concernant l'entrée en vigueur devraient venir immédiatement après ceux qui ont trait à la conclusion des traités de manière à mettre en relief les liens étroits qui existent entre ces deux groupes d'articles¹, elle aurait beaucoup fait pour répondre à l'objection du Gouvernement du Luxembourg.

10. Enfin, le Rapporteur spécial a proposé de supprimer le paragraphe 3 parce que la question sur laquelle il porte est déjà réglée à l'alinéa *d* du paragraphe 3 de l'article 29, qui a trait à l'un des devoirs du dépositaire. Il faudra peut-être modifier cette dernière disposition pour tenir compte de la question posée par le Gouvernement des Etats-Unis au sujet du paragraphe 3 de l'article 15, mais c'est là un point dont il convient de remettre l'examen à plus tard.

11. M. YASSEEN estime que l'article 15 est utile en ce sens qu'il indique le moment où les instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation et d'approbation produisent leurs effets — à supposer que toutes ces institutions soient mentionnées dans le projet. Toutefois, il partage l'avis exprimé par le Gouvernement japonais selon lequel certains détails ne méritent pas de dispositions particulières; cette observation vaut en particulier pour l'alinéa *b* du paragraphe 1 et même pour l'alinéa *c* de ce paragraphe.

12. Quant à la forme que doit avoir l'instrument en question, il est évident que ce doit être un instrument écrit, mais M. Yasseen pense, comme le Gouvernement des Etats-Unis, qu'on pourrait exiger en outre qu'il soit signé.

13. M. Yasseen appuie la proposition du Rapporteur spécial tendant à supprimer le paragraphe 3 et à en reprendre la substance dans l'article relatif aux fonctions du dépositaire.

14. L'observation du Gouvernement du Luxembourg concernant le paragraphe 2 ne paraît pas bien fondée, car il ressort du libellé de l'article que celui-ci concerne, non pas l'entrée en vigueur du traité, mais l'effet de l'instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation.

15. M. CASTRÉN partage l'avis exprimé par le Gouvernement suédois selon lequel certaines dispositions de cet article énoncent d'importantes règles juridiques tandis que d'autres sont d'ordre purement procédural. La suppression du paragraphe 3, proposée par le Rapporteur spécial, serait déjà une amélioration à cet égard.

16. Le paragraphe 2 est assez long et énonce des règles qui, pour la plupart, sont l'évidence même, sauf peut-être à l'alinéa *b*; la solution proposée dans cet alinéa

est juste mais on pourrait en imaginer d'autres. M. Rosenne a présenté un article 29 *bis* (A/CN.4/L.108) dans lequel il propose une règle différente.

17. En ce qui concerne le paragraphe 1, M. Castrén accepte les suggestions du Rapporteur spécial relatives aux alinéas *a* et *c*. Pourtant, au sujet de ce dernier alinéa, il se demande s'il est effectivement arrivé qu'un Etat ratifiant un traité qui offre le choix entre deux textes alternatifs ait omis d'indiquer auquel de ces deux textes se rapporte sa ratification.

18. Le PRÉSIDENT confirme que la question s'est posée de savoir à quoi un Etat entendait s'engager lorsque son instrument de ratification ne précisait pas quelle était celle des versions proposées qu'il avait choisie.

19. M. RUDA dit qu'au sujet de l'article 15 il se pose d'abord un problème d'ordre général, celui que le Gouvernement du Japon a soulevé en proposant la suppression de l'article. Non seulement M. Ruda estime, comme M. Yasseen, que cet article est utile, mais il le croit nécessaire, car le projet serait incomplet sans un article relatif à la procédure de ratification, d'adhésion, d'acceptation et d'approbation. Cela dit, l'article 15 pose plusieurs problèmes particuliers.

20. En ce qui concerne l'alinéa *a* du paragraphe 1, M. Ruda fait sien l'avis exprimé au paragraphe 1 du commentaire que la Commission a adopté en 1962 : « ... La forme de cet instrument est une question qui relève du droit interne et de la pratique de chaque Etat »². Il suffit donc de maintenir l'exigence d'un « instrument écrit ». Sans doute la proposition des Etats-Unis, reprise par le Rapporteur spécial, donnerait-elle plus de certitude aux relations internationales; mais, du point de vue théorique, la Commission doit dire si la forme de l'instrument est une question qui relève du droit international ou du droit interne et de la pratique de chaque Etat; si elle adopte la seconde solution, c'est à l'Etat qu'il appartient de choisir la forme de l'instrument, et il est opposé à cette méthode.

21. Le cas envisagé à l'alinéa *b* du paragraphe 1 se présente fréquemment; c'est pourquoi il convient de maintenir cet alinéa, en y ajoutant la réserve proposée par le Rapporteur spécial, qui renvoie aux dispositions de l'article 18. Ce qui est dit dans cet alinéa c'est que, lorsqu'un traité ne spécifie pas que les Etats ont la faculté de s'engager seulement pour certaines des dispositions du traité, l'Etat qui dépose un instrument de ratification dans lequel il ne précise pas s'il s'engage pour la totalité du traité ou pour certaines de ses dispositions seulement sera censé s'être engagé pour l'ensemble du traité. Mais la Commission pourrait aussi indiquer quel est l'effet d'une ratification qui ne précise pas l'étendue de l'engagement, lorsque le traité lui-même permet une ratification partielle.

22. Pour l'alinéa *c* du paragraphe 1, M. Ruda accepte la nouvelle rédaction que le Rapporteur spécial a proposée pour répondre aux observations des Gouvernements du Luxembourg et de la Suède.

¹ Voir 786^e séance, par. 36.

² *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 192.*

23. Le paragraphe 2 traite d'un problème important, celui de la date à laquelle l'instrument prend effet : cette date doit être celle du dépôt de l'instrument et non celle de la notification de ce dépôt, ce que la Commission a précisé en 1962, au paragraphe 4 de son commentaire³. D'autre part, pour les raisons exposées par le Rapporteur spécial, M. Ruda ne croit pas qu'il conviendrait d'établir les distinctions suggérées par le Gouvernement du Luxembourg.

24. Enfin, en ce qui concerne le paragraphe 3, M. Ruda appuie la proposition du Rapporteur spécial, qui tend à transférer la substance de ce paragraphe à l'alinéa *d* du paragraphe 3 de l'article 29.

25. M. ROSENNE n'a pas d'opinion tranchée sur l'article 15 mais pense que l'on pourrait envisager la fusion des divers éléments qui le composent avec d'autres dispositions. Sous réserve de certaines modifications, la proposition du Gouvernement des Etats-Unis concernant la nécessité de préciser qu'un instrument de ratification doit être signé devrait trouver sa place dans le projet, où elle pourrait éventuellement être combinée avec la disposition de l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article premier ainsi qu'avec l'article 16. Le problème du lien à établir avec l'article 4 pourrait ainsi trouver sa solution.

26. Le Comité de rédaction devrait être sur ses gardes au sujet de l'emploi du mot « texte » aux alinéas *b* et *c* du paragraphe 1, car cela pourrait créer une ambiguïté, notamment si l'on rapproche les dispositions de ces alinéas des dispositions relatives à l'authentification du texte et celles, comme les articles 72 et 73, qui établissent une distinction entre les textes authentiques et les autres. De l'avis de M. Rosenne, qui croit son opinion partagée par M. Briggs et par d'autres membres de la Commission, il ne saurait y avoir qu'un seul texte d'un traité.

27. Si la suggestion du Gouvernement du Luxembourg touchant l'alinéa *c* du paragraphe 1 était adoptée, il ne serait pas nécessaire, dans le texte anglais, de faire précéder le mot « *alternative* » par le mot « *two* ».

28. L'accord semble général sur ce point que le paragraphe 3, qui exprime une règle juridique, pourrait être transféré à l'article 29, de même que la disposition de l'alinéa *b* du paragraphe 2.

29. M. AGO dit que cet article ne soulève pas de très graves problèmes de fond mais pose plutôt des questions de libellé et de rapports entre les divers paragraphes.

30. On peut se demander s'il est juste d'indiquer dans le titre que cet article traite de la procédure. En fait, sauf au paragraphe 1, cet article concerne l'effet produit par les instruments en question, ce qui est autre chose que la procédure. D'ailleurs, ce paragraphe 1 pourra peut-être disparaître si la Commission précise, soit dans les définitions, soit dans un des autres articles précédant l'article 15, que l'instrument doit être écrit.

31. Aux alinéas *b* et *c* du paragraphe 1, au lieu de dire « l'instrument doit s'appliquer... » et « l'instru-

ment de ratification doit indiquer.. », M. Ago préférerait que l'on dise : « l'instrument ne produit effet que s'il s'applique au traité dans son intégralité » et « l'instrument ne produit effet que s'il indique le texte auquel il se rapporte » ; car c'est la question de l'effet qui est essentielle.

32. A l'alinéa *a* du paragraphe 2, il conviendrait peut-être de modifier l'expression « par voie d'échange des instruments », de manière à bien montrer que ce qui importe c'est non pas le moyen ou la procédure, mais le moment auquel l'instrument produit son effet.

33. M. REUTER estime que M. Ago a soulevé une question très importante à propos des alinéas *b* et *c* du paragraphe 1. Considérées du point de vue de leurs effets, les situations envisagées dans ces alinéas posent des questions qu'il faut ou bien passer complètement sous silence, ou bien traiter en leur consacrant des développements plus importants, sinon dans cet article, du moins ailleurs.

34. L'alinéa *b* pose la question de la divisibilité ou de l'unité des engagements inscrits dans le traité, et l'alinéa *c* pose une question de principe qui, en l'état actuel du projet, est entièrement laissée de côté, celle de savoir si un engagement peut exister sans indication de son objet. La Commission a éliminé ce cas des dispositions relatives aux causes d'invalidité des traités. Or, la question se pose dans la pratique. On a vu au moins le cas où des Etats se sont engagés à appliquer les règles contenues dans l'Acte général d'arbitrage de 1928⁴ — ils ne sont pas devenus parties à cet Acte — sans choisir entre les diverses combinaisons d'engagements qui y étaient proposées. Dans un pareil cas, on peut s'interroger sur la validité de l'engagement.

35. La Commission ferait peut-être bien de supprimer les alinéas *b* et *c* du paragraphe 1 de l'article 15, mais de garder présents à l'esprit ces deux problèmes pour les traiter ailleurs.

36. M. DE LUNA pense, comme le Rapporteur spécial, que l'alinéa *a* du paragraphe 1 devrait être modifié de la manière suggérée par ce dernier pour tenir compte de l'observation du Gouvernement des Etats-Unis.

37. Il partage l'opinion exprimée par M. Reuter au sujet de l'alinéa *b* du paragraphe 1, mais il ne voit pas parfaitement à quoi tendent les observations de M. Ago au sujet de l'instrument de ratification qui ne prendrait effet que s'il se rapportait à l'ensemble du traité.

38. Il approuve l'observation du Gouvernement du Luxembourg au sujet de l'alinéa *c* du paragraphe 1 et la suggestion présentée par le Rapporteur spécial pour régler la question.

39. En terminant, il tient à indiquer que la traduction espagnole des alinéas *b* et *c* du paragraphe 1 n'est pas exacte.

40. M. AGO précise à l'intention de M. de Luna qu'à son avis le système envisagé dans l'alinéa *b* du paragraphe 1, sous sa forme actuelle, est le suivant : pour le cas où le traité lui-même ne spécifie pas que les Etats ont la faculté de s'engager seulement pour certaines

³ *Ibid.*, loc. cit.

⁴ Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. XCIII, p. 345.

des dispositions du traité, on prescrit que l'Etat qui dépose un instrument de ratification doit indiquer dans cet instrument qu'il s'engage pour la totalité du traité. M. Ago juge une telle clause inutile.

41. En revanche, il faut examiner ce qui se passera si l'Etat indique que sa ratification ne concerne qu'une partie du traité. Il est difficile de forcer la volonté de l'Etat, en considérant cette ratification comme portant sur la totalité du traité. Mais ce qu'on peut dire c'est que cette ratification ne produit pas d'effet parce qu'elle ne remplit pas une condition nécessaire. L'Etat peut alors déposer un nouvel instrument s'il tient à ce que sa ratification soit valable.

42. M. TOUNKINE dit qu'il éprouve quelque difficulté à accepter l'article 15. L'examen de la pratique existante révèle la grande diversité des procédures suivies par les Etats en matière de ratification, d'adhésion, etc. L'alinéa *a* du paragraphe 1 se rapporte certainement à l'instrument et non pas à l'acte de la ratification. La procédure peut être déterminée par le traité lui-même. L'échange des instruments de ratification et leur dépôt auprès du dépositaire peuvent être considérés comme constituant la procédure classique, mais il existe d'autres procédures de date plus récente, telles que la simple notification, parfois au moyen d'une note verbale, indiquant qu'un Etat a ratifié ou approuvé un instrument international; cette procédure peut être employée, par exemple, pour les recommandations ou les conventions de l'Organisation internationale du Travail.

43. M. Tounkine doute fortement qu'il soit nécessaire ou même sage de vouloir formuler une règle rigide au paragraphe 1; une telle règle a peu de chance d'être acceptée par les Etats, car il pourrait gêner le recours aux procédures modernes, plus souples, qui facilitent certainement les relations internationales. La Commission devrait se contenter d'énoncer une règle supplétive selon laquelle, s'il n'est pas prévu de procédure dans le traité lui-même ou s'il n'en est pas imposé par les règles applicables d'une organisation internationale, la ratification, l'adhésion, l'acceptation ou l'approbation devra être effectuée par un instrument.

44. La disposition qui figure à l'alinéa *b* du paragraphe 1 pourrait former un paragraphe séparé, si la Commission estime que la question n'est pas suffisamment réglée par une disposition générale du genre de ce que suggère M. Tounkine.

45. L'alinéa *c* du paragraphe 1 devrait être supprimé, car il est rare que deux textes soient proposés en variante et cette pratique ne devrait certainement pas être encouragée. Le silence serait donc la meilleure solution.

46. M. Tounkine estime, comme le Rapporteur spécial et un certain nombre de gouvernements, que le paragraphe 3 est superflu, vu que l'article 29 règle la question.

47. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, reconnaît avec M. Tounkine que les Etats emploient de moins en moins les instruments solennels de ratification, d'adhésion, d'acceptation et d'approbation. Parfois, il est précisé dans le texte même du traité que les Etats qui ratifient, adhèrent, acceptent

ou approuvent, doivent déclarer dans une communication écrite que cette condition est remplie. Les Etats scandinaves, en général, ne déposent pas d'instrument solennel, mais se bornent à présenter une note verbale aux autres parties. Certains Etats encore ne fournissent pas l'original de l'acte, qui reste dans les archives nationales, mais produisent seulement une copie conforme. Par contre, les Etats-Unis ont à cet égard des formules très solennelles et exigent toujours qu'un instrument formel soit présenté.

48. La question se pose donc de savoir si la Commission doit favoriser ou non la forme simplifiée. Pour sa part, M. Bartos incline à penser qu'il suffit d'indiquer que l'instrument doit être écrit (ce qui englobe les notes verbales), car si l'on ajoute qu'il doit être signé, il faudra encore préciser par qui.

49. La formule proposée par M. Ago pour l'alinéa *b* du paragraphe 1 est trop rigide. Nombreux sont les cas où des Etats ne veulent se lier que par certaines dispositions d'un traité et où cette situation est tolérée. Si la Commission déclare que dans un tel cas l'instrument de ratification n'est pas valable, cette solution est sans doute juste et nette, mais M. Bartos n'est pas sûr qu'il faille être si exigeant. Même lorsque le traité ne contient pas de clause autorisant explicitement les Etats à ne s'engager que pour certaines dispositions du traité, il vaudrait peut-être mieux laisser aux Etats la possibilité de ne se lier que par certaines dispositions du traité si les autres parties sont d'accord. M. Bartos ne se prononce pas sur ce point pour le moment.

50. La même question se pose au sujet des réserves. Dans son Avis consultatif sur l'affaire des Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Cour internationale de Justice a déclaré que les réserves qui n'étaient pas contraires au but et à la substance de la Convention étaient permises⁵.

51. Le cas envisagé à l'alinéa *c* du paragraphe 1 est peut-être relativement exceptionnel, mais il n'est pas aussi rare que l'affirme M. Tounkine. La nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial pour cet alinéa est acceptable, notamment parce que la deuxième phrase donne à l'Etat la possibilité de préciser sa position par des explications ultérieures; toutefois il serait préférable de parler d'un « choix entre des textes alternatifs », car il y a parfois plus de deux textes.

52. Le paragraphe 2 a une importance quant au fond. M. Bartos ne répètera pas à ce sujet les arguments de M. de Luna. Il interprète le mot « normalement », qui figure à l'alinéa *a*, comme signifiant que cette procédure n'est pas la seule possible; l'élément essentiel de cet alinéa se trouve dans l'expression « formellement communiqué à l'autre partie ou aux autres parties ».

53. Le paragraphe 3 traite aussi d'une question d'une grande importance juridique, mais peu importe l'endroit du projet où cette disposition sera placée; l'essentiel est qu'elle y figure.

⁵ C.I.J., *Recueil*, 1951, p. 29.

54. Revenant à ce qui lui paraît être le problème le plus important qui se pose à propos de cet article, M. Bartos insiste pour que la Commission évite une clause de nullité, sans nécessité absolue, car une fois la nullité prononcée, il ne reste plus de remède. Mieux vaut laisser subsister une certaine souplesse, même si l'on pense que la sécurité des parties peut y perdre.

55. M. AGO pense que la question évoquée par le Président est une question de fond et non de rédaction. En effet, il s'agit de savoir si l'on peut laisser passer comme ratification valable une ratification qui ne porte que sur une partie du traité, alors que cela n'a pas été prévu au moment de la conclusion.

56. Ce que M. Ago propose pour cette hypothèse ne comporte pas la nullité du traité, mais seulement celle de l'acte de ratification. Il y a toutes sortes de moyens de remédier à la situation : les autres Etats intéressés diront à l'Etat en cause qu'il n'est pas possible de ratifier une partie seulement du traité : il répondra et il y aura discussion, puis éventuellement accord, mais il serait grave de prévoir la possibilité d'une ratification partielle alors même que le traité ne l'envisage pas, car ce serait un moyen de tourner indirectement les clauses relatives aux réserves. L'Etat qui veut faire des réserves doit les indiquer au moment de la ratification et il ne peut se dérober aux dispositions concernant les réserves et à leurs conséquences en annonçant qu'il ratifie seulement une partie du traité. Au reste, l'Etat qui ratifie avec des réserves ratifie le traité dans sa totalité, à l'exception de certains articles, ce qui est tout autre chose que de ratifier seulement une partie d'un traité, étant entendu que le traité peut être divisé en plusieurs parties et que les Etats contractants sont libres de décider que le traité sera ratifiable par parties.

57. Le PRÉSIDENT rappelle que les États-Unis n'ont ratifié que certaines parties du Traité de Versailles, ce qui a eu de graves conséquences politiques.

58. M. BRIGGS se déclare d'accord, d'une manière générale, avec le Rapporteur spécial sur les améliorations que celui-ci propose d'apporter au texte de l'article 15; de plus, il souhaite vivement que le Comité de rédaction accorde tout le poids qu'elles méritent aux modifications de rédaction proposées par M. Ago.

59. M. Briggs pense que le Gouvernement des États-Unis serait satisfait si les mots qui terminent l'alinéa *a* du paragraphe 1 étaient remplacés par les mots « au moyen d'un instrument signé » : en effet, l'objection qu'il a formulée tenait à ce que le texte original semblait admettre une pratique certes peu répandue, mais que l'on rencontre parfois, celle qui consiste à présenter un instrument écrit muni seulement d'un cachet. Il n'est pas nécessaire, comme le Rapporteur spécial proposait de l'ajouter, que la signature soit donnée par un représentant doté ou muni des pouvoirs nécessaires en vertu des dispositions de l'article 4.

60. Dans la version révisée de l'alinéa *c* du paragraphe 1 que propose le Rapporteur spécial, il est question de « textes », ce qui n'est pas exact, car il s'agit d'un choix à faire non entre des textes, ou même des versions, mais entre des dispositions du traité données en variante. Comme l'a fait observer M. Reuter,

il existe des traités, tels que l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux, dont les parties peuvent choisir certains éléments pour les ratifier.

61. Quant au paragraphe 3, il devrait être purement et simplement supprimé.

62. M. AMADO se demande s'il est concevable qu'un instrument ne soit pas écrit.

63. Le PRÉSIDENT dit que, pour sa part, il considère l'expression comme un pléonisme, mais qu'il s'agit d'un texte déjà adopté par l'ensemble de la Commission.

64. M. REUTER déclare qu'il comprend la portée des arguments de M. Tounkine : en matière de traité, le mot « instrument » est assez lourd et déjà plein de substance, puisqu'il veut dire « acte authentique ». Il faudrait presque dire « un instrument ou une communication écrite ».

65. M. AMADO fait observer qu'il y a des expressions qui, à force d'automatisme, acquièrent peu à peu droit de cité. La précision apportée par M. Reuter a clarifié la question.

66. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, accepte la formule proposée par M. Reuter, qui correspond à l'esprit des remarques faites par M. Tounkine.

67. M. YASSEEN estime que l'on doit au moins exiger la signature. Certes, il ne faut pas alourdir le processus d'élaboration des traités, mais la signature ne constitue pas pour les Etats un fardeau insupportable et, étant donné le sérieux de la matière, il n'est pas exagéré de demander que l'instrument soit signé.

68. En ce qui concerne l'alinéa 2 *b*, il préférerait que les mots « dans les autres cas » soient remplacés par les mots « dans le cas contraire » ou « dans l'autre cas »; en effet l'alinéa *a* envisageant le cas où il n'existe pas de dépositaire, il ne peut y avoir qu'un seul autre cas.

69. M. TOUNKINE, se référant au point soulevé par M. Yasseen, dit qu'en exigeant que les communications concernant la ratification soient signées par une personne munie des pouvoirs nécessaires, on risquerait d'empêcher le recours à certaines procédures simplifiées modernes. Rien n'oblige la Commission à rester trop strictement fidèle à la procédure traditionnelle de la ratification. Le seul moyen consiste à énoncer une règle supplétive, car les Etats doivent être entièrement libres de déterminer la procédure qu'ils veulent suivre dans chaque cas particulier.

70. M. Tounkine est également opposé à l'insertion, dans l'alinéa *b* du paragraphe 1, d'une règle rigide comme celle proposée par M. Ago, parce qu'il ne faut pas écarter la possibilité pour les Etats de ratifier une partie seulement d'un traité et non pas l'instrument tout entier, interprété au sens que la Commission attribue au terme « traité ». Par exemple, l'Union soviétique n'avait pas ratifié le Règlement des radiocommunications annexé à la Convention internationale des télécommunications, bien que cette possibilité fût prévue dans le traité.

71. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, signale qu'en règle générale les notes verbales sont paraphées par les Etats; elles sont très rarement signées. Il convient cependant de noter l'exception du Foreign Office dont toutes les notes verbales portent la signature du principal Secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères.

72. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA dit qu'en ce qui concerne l'alinéa *a* du paragraphe 1, on se trouve en présence de deux thèses : les uns voudraient accorder une plus grande liberté aux Etats pour leur faciliter la conclusion des accords, tandis que les autres préconisent l'adoption d'une règle plus rigoureuse qui exigerait la signature de l'instrument. Ces derniers font valoir que si l'on exige une signature, les Etats seraient mieux protégés contre la possibilité d'une ratification par erreur. A son avis, il appartient au droit interne, et non au droit international, de protéger les Etats contre des dangers de ce genre. C'est pourquoi il approuve les observations de M. Ruda, et propose que la fin du paragraphe soit modifiée comme suit : « s'effectuent au moyen d'un instrument écrit, conformément à la législation de l'Etat ». Ces termes sont repris de la disposition correspondante de la Convention de La Havane de 1928⁶, ils laisseraient à chaque Etat le droit de déterminer le mode d'établissement de l'instrument. La disposition serait alors suffisamment souple pour servir le but mentionné par M. Tounkine.

73. L'alinéa *b* du paragraphe 1 renferme une règle utile et nécessaire que l'orateur préfère à celle qu'on trouve dans l'article correspondant de la Convention de La Havane, qui stipule que la ratification doit s'appliquer au traité dans son intégralité.

74. M. ELIAS dit que le contenu du paragraphe 3 n'est pas à sa place dans l'article 15. Lorsqu'elle examinera l'article 29, la Commission pourrait peut-être décider s'il est opportun d'insérer, dans ce dernier article, certains éléments dudit paragraphe.

75. Quant à l'alinéa *a* du paragraphe 1, il n'approuve pas la règle selon laquelle l'instrument doit être signé par un représentant muni des pouvoirs nécessaires. Aussi suggère-t-il de remplacer les mots « instrument écrit » par les mots « communication écrite ». Il serait précisé dans le commentaire que la communication écrite dont il s'agit doit émaner d'une personne dotée des pouvoirs nécessaires à cette fin.

76. M. ELIAS suggère aussi que la fin de l'alinéa *b* du paragraphe 1 soit remaniée comme suit : « ... seulement pour une ou certaines parties du traité, la communication écrite doit être considérée comme s'appliquant au traité dans son intégralité ».

77. Pour ce qui est de l'alinéa *c* du paragraphe 1, il estime, comme M. Rosenne et M. Briggs, qu'il doit être fait mention d'un choix entre deux variantes différentes, et non pas entre deux textes différents. Aussi propose-t-il que cette disposition soit ainsi rédigée : « Si le traité offre aux Etats participants le choix entre deux séries de dispositions alternatives, la communi-

tion écrite concernant la ratification doit indiquer le texte alternatif auquel elle s'applique. »

78. M. ELIAS juge peu fondé l'argument selon lequel l'alinéa *b* du paragraphe 2 doit être supprimé. Il appuie la suggestion de M. Yasseen tendant à remplacer les mots « dans les autres cas » par les mots « dans le cas contraire ».

79. Sous réserve des modifications qu'il vient de suggérer, M. ELIAS trouve l'article 15 à la fois nécessaire et utile.

80. M. AGO voudrait dissiper l'équivoque qui semble s'être glissée entre M. Tounkine et lui-même. Il n'a jamais proposé que, dans toute hypothèse, la ratification doive porter sur le traité tout entier, en excluant la possibilité que le traité lui-même prévoit qu'une seule de ses parties sera ratifiée. Son observation portait sur la fin de l'alinéa *b* du paragraphe 1, le début restant inchangé.

81. M. ROSENNE dit qu'il faut distinguer entre la question des traités en forme simplifiée et le contenu de l'article 15, qui concerne les traités revêtus d'une forme solennelle. Il y a beaucoup de poids dans l'argument de ceux qui pensent que, même pour cette deuxième catégorie de traités, il n'est guère souhaitable de s'en tenir strictement aux pratiques actuellement en vigueur en matière de ratification, et qu'il faut que le projet soit suffisamment souple pour permettre le recours à des procédures nouvelles.

82. Cependant, il n'est pas souhaitable non plus d'aller trop loin dans le sens du non-formalisme. Dans ses observations, le Gouvernement des Etats-Unis s'est contenté de dire que la communication doit être signée. La Commission elle-même doit éviter d'entrer dans les minuties du protocole diplomatique concernant la manière de rédiger, de signer et de sceller les communications, minuties qui sont souvent teintées de nuances politiques.

83. La question du consentement donné par un Etat à un traité comporte quatre étapes : la première est la formation du consentement de l'Etat, qui relève du droit interne et non du droit international; la seconde est l'expression de ce consentement, qui est essentiellement régi par les dispositions de l'article 4, bien que certaines autres dispositions du projet d'articles s'appliquent également en la matière; en outre, la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques renferme des dispositions sur les pouvoirs d'un ambassadeur et les effets juridiques des actes qu'il accomplit. La troisième est la communication de l'expression de ce consentement à d'autres Etats, et la quatrième consiste dans les conséquences juridiques de cette communication. L'article 15 traite de la communication du consentement, et l'article 16 de ses effets juridiques. Pour sa part, M. Rosenne n'est pas convaincu que l'article 15 soit nécessaire, mais il ne s'opposera pas à son maintien si d'autres membres le désirent.

84. M. YASSEEN fait observer que, s'il n'appartient pas au droit international de protéger les Etats, il ne lui appartient pas non plus de diminuer la protection constitutionnelle dont l'Etat s'entoure parfois, étant

⁶ Hudson, *International Legislation*, vol. IV, p. 2381, article 6.

donné surtout la préférence de principe que la Commission a donnée à la théorie internationaliste.

85. C'est pourquoi M. Yasseen ne s'oppose pas à la suggestion de M. Jiménez de Aréchaga qui donne vraiment aux Etats une protection efficace. L'adjonction de la dernière partie de l'article 6 de la Convention de La Havane sur les traités rendrait superflu de dire si l'instrument doit être signé ou non, puisqu'il y a renvoi, une fois pour toutes, au droit interne qui se charge de protéger les Etats contre les surprises désagréables.

86. M. DE LUNA dit que, si l'on insère la formule suggérée par M. Jiménez de Aréchaga, l'Etat dont la législation est en cause serait certes protégé, mais ce résultat sera acquis au détriment de la sécurité de l'autre partie ou des autres parties du traité. D'après sa propre expérience en matière de négociation des traités et l'expérience acquise par l'Espagne en tant que dépositaire de certains traités, il peut affirmer sans équivoque que ce serait imposer une obligation trop lourde aux autres parties à un traité, notamment à un traité multilatéral, que d'exiger qu'elles vérifient les nouvelles pratiques qui pourraient exister dans l'Etat intéressé en ce qui concerne la forme des instruments. Il arrive que ces pratiques changent fréquemment, souvent à la suite d'une simple décision d'un sous-secrétaire d'Etat. En Espagne, la pratique a été pendant longtemps d'apposer simplement sur les notes verbales un sceau en relief; pendant la deuxième guerre mondiale, toutefois, il a été décidé que toutes les notes de ce genre seraient paraphées.

87. Ce qui importe avant tout c'est la nécessité d'assurer la clarté et la sécurité dans les relations internationales. Lorsqu'un représentant participe à des négociations au nom de son Etat ou exerce les fonctions de dépositaire, il est essentiel qu'il n'y ait pas la moindre incertitude concernant les autres parties avec lesquelles il traite. Il ne doit pas être tenu de procéder à une enquête au sujet de la pratique interne des Etats pour se convaincre que les instruments sont en règle.

88. M. TSURUOKA fait observer qu'il ne défend pas toujours le projet présenté par le Gouvernement japonais (A/CN.4/175, section I.10), mais que, cette fois, il y a de bonnes raisons pour supprimer presque totalement l'article 15 et transférer le reste ailleurs.

89. Les débats qui se sont déroulés jusqu'ici montrent la nécessité de sauvegarder la sécurité des relations internationales, mais aussi de faciliter l'activité diplomatique et de favoriser le progrès des rapports internationaux. Quand il s'agit de sécurité, la signature ou toute autre forme solennelle sont les meilleurs garants, mais cela ramène encore à la recherche de la pratique actuelle, laquelle dépend de nombreux facteurs.

90. M. Tsuruoka se demande s'il est vraiment nécessaire de fixer des règles et s'il ne serait pas préférable de laisser quelque liberté d'action aux Etats qui prendront certainement soin de leurs intérêts et qui, par conséquent, penseront tout de suite à la sécurité de leurs relations et à la manière la plus progressive de faciliter l'activité diplomatique. Il engage la Commission à réfléchir mûrement à ce que le Gouvernement japonais a proposé pour l'article 15.

91. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, constate que les membres de la Commission s'accordent à penser qu'il faut supprimer le paragraphe 3; son contenu sera couvert par les dispositions que la Commission adoptera pour l'article 29.

92. Quant à la teneur de l'alinéa 1 *b*, elle doit faire l'objet d'un article distinct. Sir Humphrey ne pense pas qu'il convienne de supprimer cet alinéa : la Commission a consacré non moins de cinq articles à la question des réserves et il serait surprenant qu'elle renonce à toute mention de la ratification d'une partie du traité, situation qui est très proche de celle que crée la formulation de réserves. Il n'est pas rare, dans la pratique, que la ratification ou l'acceptation se rapporte à une partie seulement d'une convention; cette situation se présente plus particulièrement dans le cas de conventions traitant de questions techniques. Sir Humphrey est en faveur du maintien de cette disposition et le libellé proposé par M. Ago constitue une amélioration.

93. En ce qui concerne la proposition de M. Tounkine tendant à introduire une règle plus souple, le Rapporteur spécial pense qu'il ne serait pas indiqué d'encourager l'idée selon laquelle un Etat peut, sans qu'une disposition du traité l'y autorise, s'engager pour une partie seulement du traité autrement que par le jeu des réserves.

94. Quant à l'alinéa 1 *c*, il convient de le remanier dans le sens indiqué par M. Ago et d'en faire un article distinct traitant aussi de la question de la signature.

95. Reste à décider du sort de l'alinéa 1 *a* du paragraphe 2, compte tenu de la décision prise par la Commission de reprendre tous les articles consacrés à la signature, à l'adhésion, à la ratification, à l'acceptation et à l'approbation. Cet alinéa et ce paragraphe traiteront de la manière dont s'effectue l'acte de ratification. Le Comité de rédaction devra examiner notamment s'il est souhaitable de prescrire que l'instrument doit être signé. Sans entrer dans des subtilités de protocole, il y aura lieu d'examiner si l'instrument ne doit pas être authentifié de manière claire sous la forme d'une signature. Une règle dans le sens indiqué par le texte actuel de l'alinéa 1 *a* serait utile, mais elle doit être formulée en tant que règle supplétive, précédée d'une réserve disant qu'elle est applicable à moins que les parties ne conviennent d'une autre procédure.

96. En ce qui concerne le paragraphe 2, il a été proposé de souligner davantage le caractère supplétif de la règle énoncée à l'alinéa *a*. La règle a été considérablement assouplie par la dernière phrase de l'introduction au paragraphe 2 : « Si aucune procédure n'est prévue par le traité, ni convenue de toute autre manière par les Etats signataires... »

97. Vers la fin du débat, il a été proposé d'introduire à l'alinéa 1 *a* une mention de la législation des Etats. Sir Humphrey s'oppose fermement à toute mention de ce genre, qui affaiblirait dangereusement la sécurité du processus d'élaboration des traités : elle permettrait de soutenir qu'un traité est nul et non venu parce qu'une disposition du droit interne n'a pas été respectée. Il demande que comme il a été fait à

propos de l'article 4⁷, la question ne soit pas soulevée lors du débat sur l'article 15 mais réservée en vue d'une discussion approfondie lorsque la Commission abordera l'article 31.

98. Le Rapporteur spécial propose de renvoyer au Comité de rédaction l'article 15, avec les propositions formulées au cours du débat.

Il en est ainsi décidé⁸.

ARTICLE 16 (Effets juridiques de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation et de l'approbation)

Article 16

Effets juridiques de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation et de l'approbation

La communication d'un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, dans les conditions prévues à l'article 15 :

a) Etablit le consentement de l'Etat qui ratifie, adhère, accepte ou approuve, à être lié par le traité.

b) Si le traité n'est pas entré en vigueur, rend applicables les dispositions pertinentes du paragraphe 2 de l'article 17.

99. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 16.

100. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que l'effet le plus important de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation et de l'approbation, qui est d'établir le consentement de l'Etat intéressé à être lié par le traité — idée exprimée à l'alinéa *a* de l'article 16 — sera couvert par les dispositions relatives à la ratification, à l'adhésion, à l'acceptation et à l'approbation des articles 12 à 14, lorsque ces articles auront été remaniés. La teneur de l'alinéa *b* ne fait qu'anticiper sur les dispositions du paragraphe 2 de l'article 17. Par conséquent, l'article 16 ne sera plus nécessaire dans la nouvelle rédaction du projet d'articles.

101. M. RUDA estime qu'on pourrait fort bien supprimer l'alinéa *b* de l'article 16, car il ne fait que renvoyer à la règle énoncée à l'article 17, lequel suit immédiatement, et constitue par conséquent une répétition inutile. L'alinéa *a* énonce la règle essentielle en la matière, selon laquelle la communication ou le dépôt d'un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation établit le consentement de l'Etat intéressé à être lié par le traité. Cette règle doit être exprimée dans le projet d'articles et M. Ruda n'acceptera la suppression de l'article 16 que si cette règle est inscrite dans un autre article du projet.

102. M. AGO dit que le Rapporteur spécial a entièrement raison. La Commission ayant décidé de rédiger un article d'ensemble sur la ratification qui commencera par énoncer comment sera établi le consentement des Etats, l'article 16 constitue une redondance parfaitement inutile.

103. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, partage l'avis de M. Ruda. Même en supprimant l'article 16, il faut retenir de manière

explicite ce que renferme son alinéa *a* pour le placer peut-être au début de l'article 15, de façon à prévoir que les opérations visées établissent la volonté de l'Etat d'être lié par le texte du traité.

104. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime qu'il n'est pas souhaitable de charger le Comité de rédaction d'introduire à l'article 15 l'idée énoncée à l'alinéa *a* de l'article 16. Cette idée est déjà contenue dans la définition énoncée à l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article premier et figurera à nouveau aux articles 11, 12 et 14. Sir Humphrey peut donner à M. Ruda l'assurance que le fond de l'alinéa *a* de l'article 16 sera maintenu dans le projet d'articles, mais il demande que le choix de l'endroit approprié soit confié au Comité de rédaction.

105. M. AMADO pense que l'on pourrait dire, au début de l'article 15, que la ratification, l'adhésion, l'acceptation et l'approbation établissent le consentement de l'Etat.

106. M. CASTRÉN estime, comme le Rapporteur spécial, que l'idée de l'alinéa *a* est déjà contenue dans la définition donnée à l'article premier, de sorte que l'article 16 pourrait sans doute être supprimé complètement.

107. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission n'a renvoyé au Comité de rédaction que l'alinéa *a* de l'article premier et a réservé le reste.

108. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la mention qu'il vient de faire de la définition inscrite à l'article premier, quoique pertinente, a peut-être donné aux membres de la Commission une idée inexacte de ce qu'il voulait suggérer. Il n'est nullement d'avis que l'idée énoncée à l'alinéa *a* du paragraphe 16 doive figurer à l'article consacré aux définitions. Il voudrait maintenant souligner qu'il ressort clairement des formules qui ont été discutées pour les articles 11 et suivants que la Commission est fermement décidée à introduire cette idée dans ce groupe d'articles.

109. M. TSURUOKA appuie la proposition du Rapporteur spécial. Cependant, à l'intention du Comité de rédaction, il exprime le vœu que la formule choisie soit placée non dans les définitions, mais dans le corps d'un article.

110. Le PRÉSIDENT déclare que, compte tenu de la discussion, il considère que la Commission accepte la suppression de l'article 16 mais charge le Comité de rédaction de faire figurer l'idée énoncée à l'alinéa *a* en un endroit approprié du projet d'articles.

Il en est ainsi décidé⁹.

111. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, désirerait connaître l'opinion des membres de la Commission sur l'ordre dans lequel il convient de discuter les articles restants. L'article 17 traite d'une question qui est liée, non pas à la conclusion des traités, mais plutôt à une obligation de bonne foi qui lie les Etats, en attendant l'entrée en vigueur du traité. Les articles 18 à 22 traitent des réserves et interrompent

⁷ 780° et 781° séances.

⁸ Pour la reprise du débat, voir 812° séance, par. 65 à 77.

⁹ Voir 812° séance, par. 35 à 38.

la suite logique; la Commission pourrait peut-être examiner d'abord les articles 23 et 24, afin d'achever l'étude des dispositions relatives à la conclusion des traités avant de passer à l'examen des dispositions relatives aux réserves. Les articles 8 et 9, qui traitent de la faculté de devenir partie, n'ont, eux aussi, pas encore été examinés.

112. M. TOUNKINE ne s'oppose pas catégoriquement à ce que les articles 23 et 24 soient examinés avant les articles 18 à 22, mais estime qu'il serait plus facile de traiter les articles dans leur ordre numérique et de renvoyer la question de leur nouvel arrangement au Comité de rédaction.

113. M. ROSENNE pense que la discussion serait facilitée si la Commission examinait les articles dans l'ordre suivant : premièrement, l'article 17; deuxièmement, les articles 23 et 24, relatifs à l'entrée en vigueur; troisièmement, les articles 8 et 9, relatifs à la participation; quatrièmement, les articles 18 à 22, relatifs aux réserves; et cinquièmement, les articles 25 à 29.

114. M. BRIGGS appuie cette proposition.

115. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que l'ordre proposé est acceptable, puisqu'il permettra à la Commission de régler la question des articles 17, 23 et 24 avant d'entamer la discussion relative aux réserves, qui exigera nécessairement un certain temps.

116. Le PRÉSIDENT déclare que l'ordre proposé est adopté à titre provisoire, mais que la Commission ne doit pas se considérer comme liée par lui.

La séance est levée à 13 heures.

788^e SÉANCE

Vendredi 21 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. de Luna, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)
(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 17 (Droits et obligations des Etats avant l'entrée en vigueur du traité)

Article 17

Droits et obligations des Etats avant l'entrée en vigueur du traité

1. Tout Etat qui prend part à la négociation, à l'élaboration ou à l'adoption d'un traité ou qui a signé un traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou

d'approbation, est tenu, tant qu'il n'a pas signifié qu'il n'entend pas devenir partie au traité, de l'obligation de bonne foi de s'abstenir d'actes par l'effet desquels les objets du traité seraient réduits à néant lorsque celui-ci entrerait en vigueur.

2. Est tenu de la même obligation, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité, à condition que celle-ci n'ait pas été indûment retardée, tout Etat qui a établi, par signature, ratification, adhésion, acceptation ou approbation, son consentement à être lié par le traité.

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 17 pour lequel le Rapporteur spécial a proposé un texte révisé libellé comme suit :

1. Avant l'entrée en vigueur d'un traité :

a) L'Etat qui a signé le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation est, tant qu'il n'a pas notifié aux autres Etats signataires qu'il renonce à son droit de ratifier le traité ou, le cas échéant, de l'accepter ou de l'approuver, tenu de l'obligation de bonne foi de s'abstenir d'actes par l'effet desquels les objets du traité seraient réduits à néant;

b) L'Etat qui a établi, par signature, ratification, adhésion, acceptation ou approbation, son consentement à être lié par le traité est tenu de la même obligation, sauf si le traité est sujet à la dénonciation et que cet Etat a notifié aux autres Etats intéressés qu'il se retirait du traité.

2. Les obligations mentionnées au paragraphe 1 ci-dessus s'éteindront à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date de la signature, de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation du traité par l'Etat intéressé, si le traité n'est pas entré en vigueur.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'à l'exception de celles des Gouvernements des Etats-Unis et du Royaume-Uni, les observations de tous les gouvernements (A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3) laissent entendre que la règle énoncée à l'article 17 va trop loin, car elle soumet un Etat à l'obligation de bonne foi du seul fait de sa participation à la négociation, qu'il se soit prononcé ou non en faveur du texte. Cette règle pourrait sembler s'appliquer, du moins pour une courte période, même à un Etat qui a quitté la conférence de négociations ou qui a énergiquement protesté contre l'adoption d'une disposition particulière. Même le Gouvernement des Etats-Unis fait observer qu'à son avis, l'article 17 va plus loin que ce qui est généralement considéré comme l'état actuel des règles en la matière, encore qu'il en résulterait une amélioration souhaitable du droit.

3. Compte tenu de ces observations des gouvernements, le Rapporteur spécial a réduit la portée de l'article 17 et propose maintenant un texte révisé, dans lequel l'alinéa a du paragraphe 1 limite le champ d'application de la règle aux Etats qui ont signé le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

4. L'alinéa b tient compte de l'observation du Gouvernement finlandais au sujet du retrait du consentement dans les cas où le traité est sujet à dénonciation et où notification de retrait est donnée aux autres Etats intéressés.

5. M. CASTRÉN note que les critiques presque unanimes des gouvernements ont démontré que la Commis-

sion était allée trop loin en 1962, en imposant des obligations dites de bonne foi aux Etats, du seul fait qu'ils ont pris part à la négociation ou à l'élaboration d'un traité ou à l'adoption de son texte. Le Rapporteur spécial a modifié le texte en conséquence et y a apporté aussi d'autres modifications qui l'améliorent réellement.

6. Ainsi, l'alinéa *b* du paragraphe 1 prévoit désormais qu'un Etat qui a établi son consentement à être lié par le traité peut révoquer ce consentement avant l'entrée en vigueur du traité et se dégager ainsi de l'obligation de s'abstenir d'actes par l'effet desquels les objets du traité seraient réduits à néant. Des observations du Gouvernement néerlandais relatives à l'article 16 (A/CN.4/175/Add.1), il ressort, en effet, qu'il y a déjà eu deux cas où des instruments de ratification ont été retirés peu de temps après avoir été déposés.

7. M. Castrén constate aussi avec satisfaction que le Rapporteur spécial a introduit, dans l'article, un paragraphe 2 fixant un délai à l'expiration duquel les obligations énoncées dans l'article s'éteindront en tout cas si le traité n'est pas entré en vigueur. Ce délai semble assez long, mais, étant donné que la procédure de ratification, d'acceptation ou d'approbation peut souvent exiger du temps et que plusieurs conventions modernes n'entreront en vigueur qu'au moment où un assez grand nombre d'Etats auront établi leur consentement à être liés par elles, il est probablement difficile d'abrégier ce délai de plus de deux ou trois ans.

8. M. Castrén déclare accepter dans ses grandes lignes le nouveau texte du Rapporteur spécial.

9. M. DE LUNA a constaté que certains gouvernements ont critiqué l'article 17 qui, à leur avis, va trop loin dans les obligations qu'il impose aux Etats; ils ont fait observer que son application dépendait d'un critère subjectif nécessairement imprécis. Ces pays ont donc proposé la suppression pure et simple de cet article, mais M. de Luna ne partage pas ce point de vue.

10. M. de Luna approuve le nouveau libellé proposé par le Rapporteur spécial, qui tient compte des observations pertinentes de certains gouvernements. Toutefois, certaines observations des gouvernements porteraient à croire qu'ils ont oublié que le devoir de remplir les obligations de bonne foi est inscrit même dans la Charte des Nations Unies, au paragraphe 2 de l'Article 2. Certains auteurs ont critiqué cette disposition de la Charte, estimant qu'elle était superflue parce qu'il est inutile de réaffirmer une règle évidente de *jus cogens*. En fait, comme l'ont montré les observations des gouvernements au sujet de l'article 17 du projet, on a tout à gagner à réitérer cette règle de *jus cogens* qui, de l'avis de M. de Luna, préside même à des règles fondamentales de droit international comme *pacta sunt servanda et consuetudo est servanda*.

11. Le devoir de s'acquitter de bonne foi des obligations contractées est également énoncé à l'article premier de l'Acte constitutif de l'UNESCO. On trouve aussi, au paragraphe *c* de l'article 5 de la Charte de l'Organisation des Etats Américains¹, la règle selon laquelle la bonne foi doit présider aux relations entre

Etats. Le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne stipule, à l'article 5, que les parties contractantes s'engagent à s'abstenir « de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts » du Traité², disposition dont la teneur est identique à celle de l'article 17 du projet. Une règle similaire est énoncée à l'article 86 du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier³. Une disposition dans le même sens a été introduite dans le projet de convention relatif à la Protection des investissements étrangers préparée par l'Organisation de coopération et de développements économiques.

12. La jurisprudence internationale ne fournit aucun exemple d'application directe de ce principe, mais on peut se reporter utilement à un certain nombre de décisions sur la nature juridique des recommandations formulées par des organisations internationales; ces décisions fournissent certains critères juridiques sur la question de l'obligation d'agir de bonne foi. C'est ainsi que Sir Hersch Lauterpacht, dans son opinion individuelle au sujet de la procédure de vote concernant le Territoire du Sud-Ouest Africain, avis consultatif du 7 juin 1955, a déclaré que l'Etat en question, s'il n'est pas tenu d'accepter la recommandation, est tenu de l'examiner de bonne foi⁴. Dans la même affaire, le juge Klaestad, dans son opinion dissidente, est même allé plus loin et a déclaré que l'Etat avait le devoir, non seulement d'examiner la recommandation de bonne foi, mais encore d'informer l'Assemblée générale de l'attitude qu'il avait décidé d'adopter⁵, en d'autres termes, de donner ses raisons. Sur ce dernier point, toutefois, M. de Luna ne peut suivre cet éminent juge.

13. Les travaux du Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, qui a siégé à Mexico du 27 août au 2 octobre 1964, méritent également d'être mentionnés. M. de Luna estime qu'il est préférable de caractériser l'objet de cette réunion en parlant des principes de coexistence pacifique, formulé concise et expressive qui est maintenant généralement admise. Le Comité spécial n'a pu adopter que deux principes fondamentaux : premièrement, « le principe que les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies »⁶ et, deuxièmement, « le principe de l'égalité souveraine des Etats »⁷, selon lequel la structure de la communauté internationale repose sur la coordination et ne peut en aucune façon être fondée sur la subordination.

14. Personnellement, M. de Luna est fermement attaché au principe de l'intégration, mais il est résolument

² *Op. cit.*, vol. 294, p. 26.

³ *Op. cit.*, vol. 261, p. 220.

⁴ C.I.J., *Recueil*, 1955, p. 119.

⁵ *Ibid.*, p. 88.

⁶ A/5746, par. 106.

⁷ *Ibid.*, par. 339.

¹ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 119, p. 53.

opposé à la conception d'un Etat mondial et c'est pourquoi il a accueilli avec satisfaction les conclusions du Comité spécial sur ce point. Les décisions du Comité sur ces deux principes et ses discussions sur les deux autres principes fondamentaux, relatifs au règlement pacifique des différends et à la non-intervention, au sujet desquels aucun accord n'est intervenu, illustrent abondamment la reconnaissance du devoir de s'acquitter de bonne foi des obligations internationales, qui est à la base des dispositions de l'article 17.

15. Cette obligation est un corollaire nécessaire de l'existence d'Etats souverains formant une communauté internationale. Si elle n'est pas respectée, il ne peut y avoir de société internationale.

16. M. de Luna se prononce en faveur du maintien de l'article 17 dans le nouveau libellé proposé par le Rapporteur spécial, où il est tenu compte de l'argument valable énoncé dans les observations des gouvernements, selon lequel l'obligation d'agir de bonne foi n'existe que lorsque l'Etat a l'intention d'assumer des obligations dans l'avenir. Il ne suffit pas qu'un Etat ait participé aux négociations; l'obligation résulte d'un accord pré-contractuel du type *pactum de contrahendo*.

17. M. YASSEEN constate que la Commission doit abandonner l'attitude qu'elle avait adoptée en 1962 en face de l'attitude à peu près unanime des Etats contre la portée de la règle qu'elle avait formulée.

18. Cette position des Etats se comprend. Il ne s'agit pas d'une obligation de s'abstenir d'actes par eux-mêmes illicites ni d'une responsabilité fondée sur l'accomplissement d'un acte par lui-même illicite, mais d'une autre obligation qui engendre une autre responsabilité, celle de ne pas porter atteinte à la confiance que crée le fait d'entrer en pourparlers, en négociations, pour conclure un traité.

19. Il serait très utile, pour les relations internationales, de reconnaître l'obligation de bonne foi, mais la position prise par la Commission s'est révélée trop hardie. Les Etats ne l'ont acceptée que dans une certaine mesure et, sans la condamner purement et simplement, ils ont voulu en restreindre la portée. L'obligation de bonne foi existe si le traité n'est signé que sous réserve de ratification, parce qu'alors le traité n'est pas obligatoire avant d'être ratifié. Selon M. Yasseen, il suffit de reconnaître l'obligation dans cette mesure seulement et de ne pas aller trop loin, pour les raisons données par les gouvernements dans leurs observations et approuvées, en grande partie, par le Rapporteur spécial.

20. De l'avis de M. Yasseen, l'alinéa *a* du paragraphe 1 est bien proportionné et bien formulé: il établit l'obligation de bonne foi dans une mesure qui pourrait être acceptée par beaucoup des Etats qui ont commenté le projet de 1962 et par de nombreux Etats, en général.

21. L'alinéa *b*, qui procède d'une suggestion faite par le Gouvernement finlandais, paraît aussi justifié. Si un Etat peut se retirer du traité après ratification, à plus forte raison le peut-il avant que le traité soit en vigueur.

22. Quant au paragraphe 2, l'idée qui l'inspire est des plus justifiées: on ne peut pas imposer indéfiniment

à un Etat une obligation de bonne foi. L'innovation de la nouvelle version qui consiste à remplacer la notion d'entrée en vigueur « indûment retardée » par un chiffre précis — dix ans — se justifie en principe, car il faut éviter dans la codification les formules qui pourraient donner lieu à de multiples controverses. Vu l'insuffisance institutionnelle de l'ordre juridique international, il est préférable de donner, autant que possible, des critères concrets. Le délai de dix ans paraît acceptable à M. Yasseen, car l'histoire montre que beaucoup de traités entrent en vigueur longtemps après leur signature.

23. D'une manière générale, M. Yasseen est satisfait de la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial pour l'article 17.

24. M. TABIBI dit que les membres de la Commission sont d'accord pour penser que tous ceux qui participent à des négociations en vue de la conclusion d'un traité doivent observer la bonne foi. Mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit à l'article 17; cet article, même dans la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial, prétend créer une obligation qui lie les Etats avant l'entrée en vigueur du traité. Il ressort des observations reçues que les gouvernements, à l'exception de ceux des Etats-Unis et du Royaume-Uni, ne sont pas en faveur de l'adoption de la nouvelle règle.

25. En vertu de leur souveraineté, les Etats sont entièrement libres d'assumer des obligations ou de ne pas en assumer; le principe de la responsabilité des Etats ne saurait être invoqué en se fondant sur un acte unilatéral accompli par un Etat avant l'entrée en vigueur du traité. La Commission ne doit s'occuper que de questions juridiques; la nouvelle règle proposée empiète sur le domaine de la morale.

26. Le Gouvernement polonais a fait observer que l'adoption d'une règle qui imposerait une obligation aux Etats qui ont simplement pris part à des négociations pourrait amener certains Etats à s'abstenir de participer à des négociations en vue de la conclusion de traités multilatéraux; de son côté, le Gouvernement suédois a souligné que la nouvelle règle proposée était rédigée en termes si généraux qu'elle s'appliquerait aux Etats qui n'ont pris part à la négociation d'un traité qu'à contrecœur et à ceux qui ont exprimé des réserves ou qui ont même voté contre l'adoption du texte.

27. Comme M. Tabibi l'a souligné au cours des débats qui se sont déroulés en 1962 et de son intervention à une séance antérieure, la ratification est une institution extrêmement importante parce qu'elle ménage aux Etats un temps de réflexion et d'étude; c'est le seul moyen qui leur permette de se rendre pleinement compte des incidences d'un traité. Il peut arriver, en effet, que certains accords qui semblaient satisfaisants au moment de leur conclusion se révèlent inacceptables après un examen plus approfondi. Il en est notamment ainsi pour les traités qui soulèvent des problèmes scientifiques; le nombre de ces traités ne cesse d'augmenter et les pays plus petits n'ont pas de moyens suffisants pour savoir immédiatement quelles sont les conséquences qui en découlent. A titre d'exemple, M. Tabibi mentionne un accord relatif au partage des eaux d'un fleuve

séparant l'Afghanistan d'un pays voisin qui, à la suite d'un examen des problèmes scientifiques posés, s'est révélé tout à fait défavorable, bien qu'à première vue le partage des eaux parût plutôt généreux en faveur de l'Afghanistan.

28. M. Tabibi ne pense pas que l'affaire de la *Haute Silésie polonaise*⁸, mentionnée par le Rapporteur spécial au paragraphe 1 de ses observations (A/CN.4/177), puisse être invoquée à l'appui de cette règle; en effet, cette affaire concernait un traité qui était déjà entré en vigueur tandis que l'article 17 s'applique à un traité avant son entrée en vigueur.

29. Il est intéressant de constater que les deux seuls pays qui ont donné leur appui à la nouvelle règle proposée sont des pays importants, qui sont dotés des moyens nécessaires pour apprécier d'avance les conséquences d'un traité en cours de négociation. Tout le monde reconnaît que la règle proposée est entièrement nouvelle; le Gouvernement des Etats-Unis a déclaré que l'article va au-delà des normes actuelles, mais il a considéré cette innovation comme constituant une amélioration souhaitable du droit.

30. M. Tabibi estime par conséquent que l'article 17 doit être supprimé parce que ses dispositions créeraient plus de problèmes qu'elles n'en résoudraient et qu'elles sont contraires à une règle du *jus cogens*.

31. M. RUDA se prononce en faveur du maintien de l'article 17, dont le but est d'imposer aux Etats l'obligation de bonne foi de ne pas réduire à néant, par avance, l'objet du traité.

32. Beaucoup de gouvernements ont signalé, dans leurs observations, la nécessité d'exonérer des obligations énoncées à l'article 17 les Etats qui ont simplement pris part à la négociation, à l'élaboration ou à l'adoption d'un traité. Ces gouvernements ont exprimé l'opinion qu'un Etat qui a voté contre l'adoption d'un texte ou qui, de toute autre manière, a exprimé sa désapprobation, ne devait pas être tenu de l'obligation de bonne foi. M. Ruda estime que cette idée est juste, mais il en est déjà tenu compte dans la formule de réserve: « tant qu'il n'a pas signifié qu'il n'entend pas devenir partie au traité ». Comme, toutefois, le texte initial n'est peut-être pas tout à fait clair sur ce point, il est prêt à accepter le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial dont le but est de ne pas créer l'impression que les Etats qui se trouvent dans la situation envisagée puissent être tenus de cette obligation de bonne foi.

33. Le Gouvernement finlandais a soulevé la question intéressante du retrait de la ratification, notamment en ce qui concerne les traités renfermant une clause de dénonciation. M. Ruda appuie les observations du Gouvernement finlandais et le nouveau texte du Rapporteur spécial qui en tient compte.

34. En ce qui concerne le paragraphe 2 du texte révisé, M. Ruda n'est pas en faveur d'une période de dix ans, qui lui paraît trop longue. En outre, les traités varient énormément quant à leur caractère et il est difficile de leur appliquer uniformément le même délai. C'est pourquoi il invite la Commission à revenir à la

formule primitive qui est plus souple, et où il est dit que l'entrée en vigueur du traité ne doit pas être « indûment retardée ». Seule une formule souple de ce genre pourrait s'appliquer à une grande variété de traités de types différents.

35. M. REUTER prend note de ce que deux membres de la Commission, assez légitimement peut-être, se sont fondés sur le *jus cogens*, l'un pour maintenir le texte, l'autre pour le supprimer. Personnellement, il est partisan de maintenir le texte, aucun système juridique n'ayant jamais été fondé sur la mauvaise foi, et il félicite le Rapporteur spécial de sa nouvelle version.

36. Il convient de noter que, si le texte a trait à l'obligation de bonne foi, il a trait à ce qu'il faudrait appeler une période transitoire. Le projet d'articles renferme d'autres dispositions concernant les périodes transitoires: elles aussi ont été difficiles à élaborer et ne sont pas très satisfaisantes. Il s'agit ici de la période transitoire qui commence quand un Etat a exprimé sa volonté sérieuse de s'engager — question traitée à l'alinéa *a* du paragraphe 1 — ou à partir du moment où il a exprimé sa volonté sans avoir encore rencontré chez ses partenaires une volonté correspondante — question traitée à l'alinéa *b*. Les Etats qui rédigent un traité ont parfaitement conscience de cette période transitoire et prévoient des dispositions ayant pour objet de résoudre le problème soit par l'entrée en vigueur immédiate et provisoire, soit en fixant des règles qui aboutissent à doter le traité d'une certaine rétroactivité. Par conséquent, quelques-uns des problèmes posés par l'article 17 peuvent être résolus sur un plan conventionnel: il faut faire confiance aux Etats.

37. L'alinéa *b* exige une notification de l'Etat pour qu'il soit libéré de son obligation — plus pesante que celle qui est prévue à l'alinéa *a* — mais l'alinéa *a* en exige une également, et M. Reuter se demande s'il faut être aussi sévère dans ce dernier cas.

38. L'essentiel du texte, c'est la formule exprimant « l'obligation de bonne foi de s'abstenir d'actes par l'effet desquels les objets du traité seraient réduits à néant » — dont le texte anglais, au reste, ne coïncide pas tout à fait avec le texte français. C'est sur ce passage de la formule qu'il faut se concentrer. La Commission a le choix entre deux attitudes: adopter un critère objectif ou un critère subjectif.

39. Le Rapporteur spécial, suivant la Commission, a adopté le critère objectif en se référant au traité, solution qui raccroche l'obligation créée au traité lui-même. Si l'on maintient la solution objective, M. Reuter a des doutes sur les mots « les objets »: faudrait-il que les actes envisagés soient contraires à tous les objets ou à un seul? Peut-être la Commission pourrait-elle reprendre la formule, à peine plus précise, mais plus équilibrée, que la Cour internationale de Justice emploie en matière de réserves — le problème n'étant pas totalement différent puisqu'il y a analogie avec la question de compatibilité des réserves — et parler d'actes « par l'effet desquels l'objet ou la fin du traité seraient réduits à néant »⁹.

⁸ C.P.J.I., 1926, série A, n° 7.

⁹ C.I.J., *Recueil*, 1951, p. 29.

40. Il se pose à ce propos un autre problème : à l'égard de qui les objets sont-ils réduits à néant? Est-ce l'égard des Etats devenus effectivement parties au traité ou du seul Etat qui deviendrait partie ultérieurement, mais qui aurait allégué son obligation? Si la Commission opte pour le critère objectif, elle doit maintenir le paragraphe 2, quitte à discuter la question des délais.

41. Une autre solution peut-être préférable serait de recourir à un critère subjectif. Au lieu de se référer au texte du traité, ce qui a l'inconvénient de laisser un doute sur le point de savoir si l'on crée une obligation nouvelle, la Commission pourrait considérer que lorsqu'un Etat exprime définitivement sa volonté de s'engager, il crée chez ses partenaires une certaine attente et que c'est le fait de tromper cette attente qui est contraire à la bonne foi.

42. En adoptant une formule telle que : « s'abstenir d'actes de nature à porter atteinte à la légitime attente de ses partenaires », la Commission indiquerait que la question de la violation de la bonne foi doit être examinée cas par cas, compte tenu des déclarations qui ont été faites, de l'objet du traité et de l'ensemble des circonstances. Par exemple, dans le cas très fréquent d'un traité économique comprenant des engagements en matière douanière, si un Etat procède à des importations massives ou à des exportations massives avant l'entrée en vigueur du traité, de manière à souffrir moins de l'exécution de ses engagements, cet acte peut être ou n'être pas contraire à la bonne foi; cela dépend des circonstances. Une telle formule serait peut-être trop souple, mais elle aurait, semble-t-il, l'avantage de mieux respecter l'autonomie du principe de la bonne foi, de mieux isoler l'observation de ce principe de l'exécution même du traité.

43. Si la Commission adoptait une telle formule, le paragraphe 2 deviendrait inutile. En effet, pendant les premiers temps qui suivent la conclusion du traité, il est normal de s'abstenir de certains actes. C'est ensuite, à mesure que le temps passe, que les Etats, pensant que le traité ne sera jamais ratifié, peuvent être tentés d'agir dans un sens contraire au traité. Or, il est arrivé parfois qu'un traité dont on avait pensé qu'il ne serait jamais ratifié finisse néanmoins par entrer en vigueur du fait d'une dernière ratification motivée par des raisons politiques.

44. M. Reuter a donc une légère préférence pour la formulation subjective et pour la suppression du paragraphe 2, mais il ne veut pas pour le moment se montrer plus affirmatif que ne l'a été le Rapporteur spécial lui-même.

45. M. BRIGGS juge utile l'article 17 et pense que le texte révisé par le Rapporteur spécial, compte tenu des observations des gouvernements, représente un progrès par rapport au texte original. Il se félicite de la limitation apportée à l'alinéa *a* du paragraphe 1.

46. Il éprouve quelques doutes, sans toutefois être en mesure de citer des faits positifs qui les fondent, sur le délai de dix ans proposé au paragraphe 2.

47. Les autres observations de M. Briggs portent surtout sur la rédaction. L'expression « obligation de bonne foi » lui a toujours paru un peu imprécise du

point de vue juridique. On peut éviter de l'employer en ajoutant au début de l'alinéa *a* du paragraphe 1 les mots « La bonne foi exige » et en modifiant le reste du texte en conséquence. On pourrait, avec avantage, supprimer les mots « le cas échéant ».

48. Dans le contexte de l'alinéa *b* du paragraphe 1, il serait prématuré de prévoir qu'un Etat se retire du traité lui-même; M. Briggs propose donc de parler du retrait du consentement de l'Etat à être lié par le traité.

49. M. ROSENNE éprouve de sérieuses appréhensions au sujet du texte révisé de l'article 17. Le Rapporteur spécial a bien fait de réduire le texte original mais, ce faisant, il a créé de nouvelles difficultés, dont certaines ont été déjà signalées dans de précédentes interventions.

50. En premier lieu, le Rapporteur spécial a peut-être fait une erreur en prenant la signature comme point de départ pour faire jouer l'obligation, car il est souvent prévu dans les conventions multilatérales que les parties originaires peuvent choisir entre la signature suivie de ratification et l'adhésion sans signature, les deux procédures étant mises sur le même pied.

51. Si le texte de l'article devait être remanié, il faudrait dire que l'obligation incombe aux Etats qui se sont déclarés ouvertement en faveur de l'adoption du traité. Au cours de la négociation d'une convention multilatérale, les Etats peuvent, et ils ne s'en font pas faute, voter contre certaines clauses ou certains articles, mais à la fin des travaux, il est rare que les participants votent contre l'ensemble du texte : la pratique la plus courante est de s'abstenir; or, à moins qu'il ne soit procédé à un vote par appel nominal, il peut n'être pas toujours matériellement possible de déterminer quels Etats se sont effectivement abstenus. Vu que la pratique de l'adhésion sans signature se répand de plus en plus, il semble que rien ne justifierait que l'on fit reposer l'article sur la procédure classique de la signature suivie de ratification.

52. Un autre inconvénient de la méthode qui consiste à donner cette importance prééminente à la signature et à ses conséquences tient à ce fait que certains traités ne sont pas signés, mais authentifiés seulement, comme c'est le cas pour les conventions internationales du travail, ainsi que de la récente Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et nationaux d'autres Etats, élaborée par la Banque internationale de reconstruction et de développement. Bien entendu, la Constitution de l'Organisation internationale du Travail contient des dispositions détaillées au sujet de l'entrée en vigueur des conventions; mais M. Rosenne n'est pas certain que la nouvelle proposition d'article 3 *bis* (A/CN.4/177) du Rapporteur spécial couvrirait ce cas.

53. La deuxième difficulté tient à ce qu'il existe une différence réelle, quant au fond, entre les clauses de réserve figurant respectivement dans le paragraphe 1 du premier texte et à l'alinéa *a* du paragraphe 1 du texte révisé. Doit-on comprendre que la renonciation au droit de ratifier dont il est question dans le second s'entend d'une renonciation exprimée une fois pour toutes, de sorte que l'Etat ne pourrait ensuite revenir

sur sa décision et procéder à la ratification ? S'il en est bien ainsi, il semble que ce soit aller trop loin.

54. M. Rosenne ne saurait non plus se rallier à la proposition du Rapporteur spécial d'imposer d'une manière générale aux Etats qui ont seulement signé un traité sous réserve de ratification l'obligation de faire savoir aux autres Etats s'ils ont l'intention de prendre les mesures nécessaires pour devenir parties au traité après la négociation et l'adoption du texte, à moins que pareille règle n'ait été inscrite dans le traité lui-même. Il pense que ce serait aller trop loin que d'attacher des conséquences juridiques de cette nature à une simple signature en pareilles circonstances.

55. La difficulté d'exprimer l'idée d'« actes de nature à réduire à néant les objets du traité » a fait l'objet de longues discussions à la précédente session, dans le contexte légèrement différent de l'article 55¹⁰.

56. L'alinéa *b* du paragraphe 1 traite d'une question entièrement distincte, qui n'a rien à voir avec celle qui fait l'objet de l'article 17 et qu'il serait peut-être nécessaire d'examiner en même temps que les articles 15 et 16 ou l'article 38.

57. M. Rosenne partage les doutes qui ont été exprimés au sujet du délai envisagé au paragraphe 2. Il se pourrait que dix ans soient un délai trop long et cinq ans un délai trop court.

58. Il convient de conserver l'idée qui inspire l'article 17, pour le moment, en tout cas, malgré les difficultés auxquelles on se heurte pour lui donner la forme qui conviendrait; mais cette disposition devrait être plus étroitement liée à celles des articles 30 et 55, de manière à en faire ressortir plus clairement l'intention. La Commission devrait peut-être remettre sa décision définitive au moment où elle aura examiné ces deux autres articles.

59. M. AGO dit que, lorsqu'il a pris connaissance des conclusions du Rapporteur spécial et du nouveau texte proposé pour l'article 17, il n'a pu s'empêcher de regretter que l'on abandonne si facilement ce qu'il considérait comme une conquête importante de la Commission et cela à cause des objections formulées par six gouvernements, sur les huit qui se sont exprimés à ce sujet.

60. Or, il semble bien — et peut-être est-ce en partie la faute de la rédaction adoptée — que ces gouvernements n'ont pas toujours compris de quoi il s'agissait exactement. Ainsi que l'a fait observer M. Reuter, l'expression « réduire à néant les objets du traité », qui exprimait bien l'intention de la Commission, n'a pas été rendue de façon très satisfaisante en anglais ni en espagnol.

61. Les objections des gouvernements concernent surtout les traités multilatéraux. En effet, s'agissant de tels traités, il est difficile d'admettre que, entre le moment de l'adoption ou même de la négociation du traité et celui de sa ratification, un seul Etat puisse faire des actes qui « réduisent à néant » les objets du traité. En

rédigeant l'article 17, la Commission avait surtout songé aux traités bilatéraux. On avait cité comme exemples un traité relatif à la cession par un Etat d'installations possédées par lui sur le territoire d'un autre Etat ou un traité relatif à la restitution par un Etat d'œuvres d'art prises autrefois sur le territoire d'un autre Etat. Si, pendant la négociation du traité, l'Etat qui devrait effectuer la cession ou la restitution, détruit ou laisse détruire les installations ou les œuvres d'art en question, n'est-il pas évident qu'il viole l'obligation de la bonne foi ? Faut-il attendre la signature du traité pour que cette obligation naisse ?

62. Si l'on pense, non pas à l'obligation de la bonne foi, mais à une obligation d'observer d'avance les clauses du traité, alors c'est trop tôt de faire naître cette obligation même au moment de la signature. Mais en fait, l'obligation ne découle pas du tout du traité et de ses clauses; elle découle d'une règle générale de droit international. M. Ago se ralliera à l'avis de la majorité mais il demande instamment à la Commission de bien réfléchir au but fondamental de cette disposition.

63. Il ne fera pas de remarque concernant la rédaction de l'article, puisque ses préoccupations vont au-delà des questions de rédaction. Toutefois, il se prononce pour la suppression du paragraphe 2, car le délai fixé, quel qu'il soit, est arbitraire : il sera trop long dans certains cas et trop court dans d'autres. En cette matière, c'est le critère du raisonnable qui doit permettre de trancher, et il jouera de lui-même : au bout d'un certain temps, il apparaîtra tout naturellement que l'obligation en question tombe.

64. M. PAL rappelle que les éléments dont est formé l'article 17 actuel figuraient originellement dans les articles 5 et 9 du projet présenté par le Rapporteur spécial dans son premier rapport¹¹. Après examen de ces dispositions, et débat sur la source de l'obligation de bonne foi, la Commission avait renvoyé la question au Comité de rédaction en lui demandant de rédiger un article séparé. Le fruit de ce travail avait été l'article 19 *bis*, qui est ultérieurement devenu l'article 17. A la 668^e séance, M. Bartos s'était félicité de constater que le Comité de rédaction et le Rapporteur spécial avaient trouvé les termes qui convenaient pour exprimer l'obligation de bonne foi que doivent respecter les parties dans la période comprise entre la signature et l'entrée en vigueur du traité¹²; et la Commission, prise dans son ensemble, avait paru satisfaite du texte.

65. Ces obligations, que l'on pourrait appeler intérimaires, sont consacrées par la quasitotalité des systèmes juridiques, de sorte que le principe énoncé dans le texte qui constitue maintenant l'article 17 n'est pas une innovation, quand bien même certains gouvernements ont pu critiquer la manière selon laquelle il a été formulé. M. Pal se déclare entièrement favorable au maintien du principe de l'obligation intérimaire, mais ajoute que l'on pourrait certainement améliorer la rédaction

¹⁰ *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. I, p. 171 et suiv.

¹¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 45 et 52.

¹² *Op. cit.*, vol. I, p. 285, par. 33.

tion; il conviendrait donc de renvoyer l'article au Comité de rédaction, avec les suggestions faites pendant le débat en cours. En remaniant le texte, il faut veiller à ce que le principe conserve son caractère de principe intérimaire et qu'il ne puisse être invoqué de façon abusive pour servir des intérêts ou des buts cachés.

66. M. TOUNKINE dit que les doutes qu'il éprouvait au sujet de l'article 17 n'ont fait qu'augmenter à la suite de la discussion. Bien qu'il juge acceptable le principe qui est à la base de cet article, il partage l'opinion de ceux qui craignent qu'il n'entraîne certaines conséquences difficiles à prévoir dès le début. Certes, le texte révisé du Rapporteur spécial est meilleur que le précédent mais, comme M. Ago l'a souligné, il faut attacher une importance plus grande au stade de la négociation.

67. Il serait souhaitable que le Comité de rédaction envisage les traités bilatéraux indépendamment des traités multilatéraux parce que, s'il ne fait aucun doute que les obligations énoncées à l'article 17 s'appliquent à la première catégorie de traités pour les Etats prenant part aux négociations qui aboutissent à l'adoption d'un texte, la mesure dans laquelle elles s'appliquent aux traités de la seconde catégorie varie énormément suivant les circonstances. A propos des traités multilatéraux, l'une des hypothèses dont il faut tenir compte est celle d'un Etat Membre d'une organisation internationale qui prendrait part à une conférence en vue de rédiger une convention internationale alors qu'il désapprouve l'objet même de la convention. Comment s'appliquerait, dans ces conditions, l'obligation de bonne foi ?

68. L'alinéa *a* du paragraphe 1 n'énonce pas clairement à quel stade précis de la formation de l'accord un Etat commence à être tenu de l'obligation de bonne foi. Le paragraphe mentionne la signature, mais il arrive parfois que le texte soit simplement paraphé.

69. M. Tounkine partage l'opinion de M. Rosenne au sujet de l'alinéa *b* du paragraphe 1, où l'on s'est efforcé d'introduire indirectement une règle entièrement nouvelle qui n'a aucun rapport avec l'objet de l'article 17. Cette règle n'a pas encore été discutée par la Commission et bien qu'elle ne soit pas totalement injustifiée, elle risque de créer une incertitude qui pourrait entraver considérablement la marche normale des relations internationales. Il arrive parfois qu'un Etat qui envisage de ratifier un traité soit influencé par les mesures prises par d'autres Etats et il pourrait être placé dans une situation extrêmement gênante si, dans l'intervalle, certaines autres ratifications étaient retirées.

70. Enfin, la question du délai, qui fait l'objet du paragraphe 2, mérite certainement un examen plus approfondi.

71. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA dit que les observations de certains gouvernements indiquent peut-être la nécessité de distinguer, dans des paragraphes séparés, entre la restriction de caractère assez général portant sur la liberté totale des Etats qui peut découler du fait de leur participation aux négociations, d'une part, et les restrictions plus graves que crée la signature, d'autre part. Le Comité de rédaction doit chercher les moyens de faire ressortir cette distinction et de

maintenir, sous une forme ou une autre, l'obligation de bonne foi dans les négociations, car il va de soi que le projet doit comporter une règle pour faire en sorte que les Etats s'abstiennent, pendant qu'ils négocient, de tout acte de nature à porter atteinte aux objets principaux du traité.

72. M. Tounkine a déjà signalé les difficultés qui résulteraient du retrait des instruments de ratification déposés avant l'entrée en vigueur du traité. Un autre exemple des difficultés qui peuvent surgir est celui où un Etat, ayant ratifié un traité uniquement parce qu'un autre Etat l'a déjà fait, constate par la suite que ce dernier a retiré sa ratification. Il conviendrait toutefois de trouver un moyen permettant de tenir compte du point soulevé par le Gouvernement finlandais à propos du paragraphe 1.

73. M. EL-ERIAN dit que, dans son texte révisé, le Rapporteur spécial s'est efforcé de rétrécir le champ trop vaste de l'obligation énoncée à l'article 17, en vue de préciser certains termes généraux et de fixer un délai pendant lequel l'obligation s'appliquerait. Il reconnaît qu'un certain remaniement est nécessaire pour éviter d'imposer aux Etats une obligation trop rigoureuse avant l'adoption du texte du traité, car les véritables objets du traité ne peuvent être considérés comme étant définitivement fixés ou juridiquement établis avant que son texte ne soit adopté par les Etats qui l'ont négocié.

74. Le Rapporteur spécial a eu raison de considérer que c'est à partir de la signature que l'obligation prend naissance plutôt qu'à partir de tel ou tel stade antérieur de la formation du traité. L'attitude des Etats Membres d'une organisation internationale qui se sont opposés à l'instrument qu'elle a adopté n'est qu'un des nombreux exemples qui illustrent combien sont variées les circonstances dans lesquelles un traité est conclu et combien complexe le réseau d'institutions que nécessite sa conclusion. Mais la proposition tendant à ce que les Etats soient tenus de notifier leur intention aux autres n'est pas acceptable, car elle pourrait donner lieu à des difficultés inutiles.

75. Les mots « indûment retardée », qui figurent au paragraphe 2 du texte primitif, ont été critiqués par les gouvernements pour leur manque de précision. Cependant, cette expression a, dans l'esprit des juristes, une signification juridique bien définie. Sa portée exacte doit être interprétée compte tenu du contexte de chaque traité.

76. Il n'est guère facile de donner une définition précise de ce qu'on entend par bonne foi, mais ces mots figurent au paragraphe 2 de l'Article 2 de la Charte et ont été employés par la Commission elle-même dans l'article 55. Aux fins de l'article 17, il ne serait pas souhaitable d'être plus précis.

77. M. El-Erian partage, lui aussi, les doutes exprimés quant à l'opportunité de fixer un délai limite dans le paragraphe 2.

78. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il aura peu de choses à ajouter quant au fond, puisque l'attitude qu'il avait adoptée en 1962 vient d'être rappelée fort à propos par M. Pal. Il reste convaincu que la règle acceptée par la Commis-

sion en 1962 répond à une nécessité — celle de renforcer les obligations des parties dès le moment de la négociation. L'article 17 faisait honneur à la Commission et contribuait au développement progressif du droit international.

79. Au cours de conversations officieuses, M. Bartos a appris que dans certains milieux on s'étonne de voir la Commission modifier ses articles pour tenir compte de certaines observations des gouvernements, alors que très souvent, notamment parmi les Etats d'Amérique latine, le fait de ne pas présenter d'observations équivaut à appuyer le projet. Ainsi, pour donner satisfaction à quelques Etats, la Commission contredirait la majorité. Certes, la Commission doit examiner toutes les observations quant au fond, quel que soit le nombre des Etats qui les ont formulées, mais M. Bartos s'attend à ce que la conférence diplomatique qui examinera le projet décide dans bien des cas de revenir au texte adopté en 1962.

80. Depuis quelque temps, la Commission se pose la question de savoir si le texte de 1962 est le reflet de règles juridiques existantes ou non. Ce qui avait été accepté dans l'enthousiasme, comme élément du développement progressif du droit international, est aujourd'hui remis en question, non que l'on doute de la valeur de ce développement progressif, mais sous prétexte que la règle n'existe pas dans le droit positif. M. Bartos craint qu'à cette session la Commission ne s'en tienne à la codification pure, au lieu de combiner, comme précédemment, la codification et le développement progressif du droit international. Ainsi que M. Bartos l'a souvent fait observer, celles des conventions sur le droit de la mer qui allaient nettement dans le sens du développement progressif du droit international ont contenté beaucoup d'Etats, tandis que les autres ont donné lieu à beaucoup d'objections pour le motif qu'elles étaient contraires au droit existant.

81. Au cours de la deuxième lecture du projet, la Commission peut certainement se demander si ce qu'elle a énoncé est rationnel et correspond aux réalités; elle peut aussi corriger certaines erreurs et remédier à certaines lacunes. Par exemple, dans l'article 17, elle a complètement laissé de côté le changement de circonstances, alors que dans l'article 44 elle a établi une règle suivant laquelle un traité déjà entré en vigueur peut perdre sa validité par suite d'un changement de circonstances. Cet exemple montre qu'il faut examiner le projet avec beaucoup d'attention et de prudence.

82. Au sujet du paragraphe 2, M. Bartos partage l'avis de M. Ago et de M. Briggs sur la question du délai.

83. Enfin, il pense comme M. Ago et M. Tounkine, qu'il ne faut pas appliquer indistinctement la même règle aux traités bilatéraux et multilatéraux. En outre, il admet difficilement que certains Etats aient la possibilité de se dégager de leurs obligations tandis que d'autres resteraient tenus pour la seule raison qu'ils n'auraient pas formulé un retrait exprès.

La séance est levée à 13 heures.

789° SÉANCE

Lundi 24 mai 1965, à 15 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. de Luna, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 17 (Droits et obligations des Etats avant l'entrée en vigueur du traité)¹ (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 17.
2. M. CASTRÉN voudrait présenter d'abord quelques remarques d'ordre général sur la valeur et la portée des observations des gouvernements (A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3) et sur l'attitude que la Commission, selon lui, devrait prendre en ce qui concerne ces observations.
3. Nul ne conteste que les membres de la Commission sont réunis à titre personnel et non comme représentants des pays dont ils sont citoyens : ils ont donc toute liberté d'exprimer leurs opinions personnelles sur chaque problème à résoudre. Mais la Commission ne saurait oublier qu'elle est un organe des Nations Unies, dont la tâche est, avant tout, de préparer des projets de convention qui seront éventuellement examinés au cours de conférences diplomatiques. L'article 22 de son Statut prescrit que la Commission prépare, à la lumière des observations des gouvernements, le texte final de son projet sur la question qui est sujet de codification. Cela signifie qu'au cours de la deuxième lecture des projets, la Commission est tenue de prêter une attention particulière aux observations des gouvernements.
4. Il y a lieu de regretter qu'en général les gouvernements ne soient que relativement peu nombreux à présenter des observations sur les projets de la Commission, quelles que soient les raisons de leur attitude. La Commission doit exprimer sa reconnaissance à ceux qui formulent une opinion au cours d'une étape préliminaire de la codification, car, voyant les choses de l'extérieur, il arrive qu'ils perçoivent mieux les problèmes que ceux qui s'en occupent depuis longtemps. De plus, en préparant leurs observations, les gouvernements ont généralement recours à des experts de premier ordre : la Commission a constaté elle-même, à plusieurs reprises, que son travail avait été défectueux sur certains points.

¹ Voir 788° séance au début du compte rendu.

5. Peu importe que quelques-uns seulement — six sur dix peut-on dire — des gouvernements qui ont présenté des observations aient critiqué les propositions de la Commission. Il ne faut pas en conclure que tous les autres Membres des Nations Unies, soit plus d'une centaine, ont approuvé le projet. Une fois la conférence diplomatique convoquée et réunie, on verra plusieurs de ceux qui ont jusqu'ici gardé le silence exprimer des opinions dissidentes si la Commission n'a pas donné suite aux suggestions motivées des gouvernements actifs dès le début.

6. Certes, la Commission a le droit et le devoir de proposer aussi des règles de caractère progressif, si elle le juge approprié, mais il vaut mieux qu'elle procède avec une certaine modération pour aboutir à des résultats pratiques.

7. Quant au nouveau texte que le Rapporteur spécial présente pour l'article 17², M. Castrén y voit déjà un progrès considérable dans le sens du développement du droit international en matière du droit des traités et un compromis raisonnable susceptible d'être accepté par les Etats. Pourquoi revenir au texte de 1962 et perdre éventuellement tous les bénéfices recueillis? M. Castrén reconnaît volontiers que le nouveau texte, lui aussi, peut être amélioré dans sa substance et dans sa forme. Ainsi, il est possible que l'on puisse aussi imposer quelques obligations de bonne foi aux Etats qui n'ont fait que participer aux négociations d'un traité, mais, comme M. Jiménez de Aréchaga l'a bien dit, ces obligations sont d'une autre nature que celles qui incombent aux Etats qui ont déjà exprimé leur volonté d'être liés par le traité.

8. M. Castrén est aussi d'accord avec M. Reuter pour remplacer, à l'alinéa *a* du paragraphe 1, les mots « les objets du traité » par les mots « l'objet ou la fin (ou le but) du traité ». En revanche, il pense que l'exigence de la bonne foi joue de même façon en ce qui concerne tous les traités, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, car il y a plusieurs sortes de traités dans chaque catégorie, et il est possible que plusieurs Etats parties au même traité ou un Etat qui a une position clé en la matière agissent contre l'objet et le but du traité. Il vaudrait mieux aussi exiger une notification claire de la part de l'Etat qui renonce à son droit de ratifier, d'accepter ou d'approuver le traité en vue d'être délié de ses obligations de bonne foi.

9. Quant à l'alinéa *b* du paragraphe 1, M. Castrén n'est pas opposé à la proposition visant à fixer un délai avant lequel l'Etat qui a déjà manifesté son consentement à être lié par le traité ne peut s'en dégager. Ce délai peut être de cinq ans ou être prévu par le traité lui-même pour sa dénonciation. M. Castrén n'a pas d'objection non plus à ce que la règle énoncée à cet alinéa soit insérée dans un autre article. Le Gouvernement finlandais avait présenté sa proposition à propos de l'article 16, mais le Rapporteur spécial a préféré l'introduire dans l'article 17.

10. M. Castrén demeure convaincu que le paragraphe 2 du nouveau texte du Rapporteur spécial, qui

ne prête pas à interprétation comme le faisait celui de 1962, devrait être adopté par la Commission, laquelle prépare non pas un code, mais une convention comportant des règles précises.

11. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle qu'en une occasion Sir Humphrey Waldock a déploré que les Etats ne soient pas plus nombreux à présenter des observations. A la suite de cette remarque, plus de soixante Etats se sont consultés pour savoir s'ils devaient ou non commenter le projet. Ils se sont prononcés dans l'ensemble pour la négative, craignant autrement de mettre le texte dans une position difficile. Chaque gouvernement a incontestablement le droit de faire des observations, mais, si le texte est profondément modifié, il est possible que les Etats participant à la conférence préfèrent revenir au texte primitif.

12. De l'avis de M. Bartos, la Commission est réunie pour examiner le contenu des objections, sans se demander quel en est le nombre ni quels sont les Etats qui ont envoyé des observations. Tous ont certainement examiné le projet, qui a fait l'objet de séminaires et de conférences nationales, avant même l'avertissement du Rapporteur spécial. La Commission doit donc se garder de faire des statistiques et elle doit se borner à peser les arguments juridiques qui se trouvent dans les observations et qu'elle examine en toute loyauté.

13. M. REUTER est d'avis que le texte de l'article 17 est trop riche pour un seul article.

14. Il s'arrête tout d'abord à l'hypothèse envisagée par M. Rosenne et M. Tounkine, où un Etat manifeste sa volonté définitive de s'engager, mais ne rencontre pas celle d'un nombre suffisant d'autres Etats pour qu'il soit lié : cette hypothèse devrait faire l'objet d'un article séparé.

15. Pour ce qui est des délais, la Commission doit considérer que, si l'on accepte la volonté définitive d'un Etat, c'est que cette volonté a la valeur d'une offre. M. Reuter serait d'avis de dire que l'Etat est obligé de maintenir cette offre pendant un certain délai, assez court, qui suit non pas la signature ou la ratification, mais la notification qu'il donne de son intention de retirer son offre. Cette solution serait plus souple et plus juste que celle de faire partir le délai du moment de la signature.

16. D'autre part, après avoir approfondi le texte, M. Reuter s'est rendu compte de ses buts véritables. Il avait pensé que l'alinéa *a* du paragraphe 1 était conçu pour viser le cas où un Etat signe, puis exécute certains actes qui constituent une frustration pour les co-contractants. Il se demandait si, au nom de la bonne foi, la Commission voulait interdire certains actes par lesquels un Etat, entre la signature et la mise en vigueur, diminuerait la portée des engagements qu'il avait contractés. C'est pourquoi il avait proposé sa modification³.

17. Mais il a vu que les autres membres de la Commission envisageaient une autre hypothèse : un Etat signe et agit de telle manière que son adhésion n'a plus

² *Ibid.*, par. 10.

³ 788^e séance, par. 42.

de sens et qu'il n'adhérera pas. Dans le premier cas, le problème se rattachait à une interprétation conventionnelle. Dans le deuxième, il s'agit de savoir s'il y a création d'obligations fondées sur une base unilatérale et M. Reuter a des doutes quant à la formule à employer.

18. Enfin et surtout vient l'hypothèse de la négociation : un Etat négocie, mais agit de telle façon que la négociation perd son sens et qu'il ne devient jamais partie au traité. Faut-il donc établir des règles prévoyant qu'un Etat qui a entamé des négociations ne peut plus les interrompre? Pourtant, combien de négociations ont été interrompues par des événements tels que l'Etat n'a pas conclu le traité ou l'a conclu avec un Etat tiers ou un autre groupe d'Etats. Veut-on condamner les négociations conduites simultanément sur un même sujet avec deux groupes d'Etats différents, puisque la conclusion avec un groupe exclura la conclusion avec l'autre?

19. M. Reuter n'est pas opposé à l'insertion d'un article sur les devoirs dans les négociations, mais cela dans un autre cadre. Il admet bien qu'il y a, dans les négociations, un devoir de loyauté qu'il serait bon d'exprimer : c'est ce qu'il cherchait à rendre par sa formule « attente légitime », qui tient compte de ce que, lorsqu'un Etat se comporte d'une certaine manière, il fait naître certains espoirs chez ses partenaires. Il n'est pas hostile à la règle qui condamnerait la rupture abusive des négociations, encore que le mot « abusive » soit susceptible d'une interprétation très large, mais il se demande s'il faut aller plus loin et dire que, dans toute négociation, il importe de tenir compte des intérêts légitimes des partenaires. Il est prêt à l'admettre, surtout s'il y a, préalablement à la négociation, obligation internationale de négocier.

20. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, lui aussi, a réfléchi à l'article 17 depuis la dernière séance. Comme M. Reuter l'a souligné, celui-ci soulève plus de problèmes qu'on n'en voit à première vue.

21. Afin de dissiper tout malentendu, il tient à préciser qu'il ne s'est nullement plaint qu'un trop petit nombre de gouvernements aient présenté des observations. Toutes les fois qu'elles étaient pertinentes, ces observations n'ont pas manqué de jeter une grande clarté sur les problèmes, mais sa tâche de Rapporteur spécial eût été plus difficile si elles avaient été beaucoup plus nombreuses. Dans son quatrième rapport (A/CN.4/177), il s'est efforcé d'analyser les observations reçues en tenant compte de leur valeur intrinsèque et d'en faire ressortir les éléments essentiels. Mais, comme il l'a indiqué au paragraphe 6 de l'introduction, il est difficile de savoir quel poids il faut attacher au fait qu'un gouvernement n'a pas présenté d'observations. Les chiffres donnés par M. Ago à la précédente séance ne sont pas tout à fait exacts; sur les neuf gouvernements qui ont fait parvenir des observations au sujet de l'article 17, sept se sont déclarés contre l'idée d'imposer aux Etats une obligation de bonne foi dès le stade des négociations, tandis que le Gouvernement des Etats-Unis, qui est en faveur du texte primitif de l'article 17, a souligné qu'en étendant ainsi la portée du principe en question, on irait au-delà

des normes généralement reconnues du droit international actuel; de son côté, le Gouvernement du Royaume-Uni a demandé ce qu'il fallait entendre par la formule « prend part à la négociation ».

22. On a dit, au cours de la discussion, que le sens de la formule « s'abstenir d'actes par l'effet desquels les objets du traité seraient réduits à néant », qui figure au paragraphe 1 du texte primitif, n'avait pas été entièrement saisi par tous les gouvernements, mais il doute que tel soit réellement le cas. Il est possible que le texte français soit plus expressif, mais la formule anglaise « frustrate the objects of the treaty » est couramment employée dans les textes relatifs au droit des obligations et est interprétée pratiquement dans le même sens que la formule française.

23. Après avoir examiné les observations des gouvernements, Sir Humphrey est arrivé à la conclusion que ceux-ci s'opposeraient probablement à une disposition qui suivrait celle du texte primitif, selon laquelle l'obligation de bonne foi s'appliquerait dès la phase des négociations tant en ce qui concerne les traités bilatéraux que les traités multilatéraux, ce qui aurait pour conséquence que seraient également tenus de l'obligation les Etats qui refusent ultérieurement de souscrire aux dispositions du traité. M. Castrén a eu raison de souligner que la Commission se heurterait à des difficultés si elle cherchait à faire une distinction entre les traités bilatéraux et les autres types de traités et, pour sa part, Sir Humphrey est loin d'être convaincu que, dans le contexte actuel, une telle distinction se justifie en principe. Il suffit d'indiquer que des questions comme celle de la réduction des tarifs douaniers qui a été mentionnée à titre d'exemple, peut tout aussi bien constituer l'objet d'un traité multilatéral que d'un traité bilatéral.

24. Dans son rapport, Sir Humphrey a abordé le point soulevé par M. Reuter concernant la nature réelle de l'obligation. La question est de savoir si l'obligation dont il s'agit prend naissance dès le stade des négociations, à partir du moment où les négociations commencent — à supposer qu'il soit possible de déterminer ce moment — ou si, au contraire, il s'agit d'une obligation qui ne prend naissance que lorsqu'un Etat souscrit définitivement au texte élaboré au cours des négociations. La difficulté consiste à savoir si l'obligation existe indépendamment et peut de son propre chef engager la responsabilité de l'Etat avant que celui-ci n'ait pris des mesures pour exprimer son consentement à être lié par les termes du traité.

25. Si la Commission juge nécessaire d'énoncer, dans le projet, le principe qu'un Etat doit observer l'obligation de bonne foi dès le stade des négociations, il faudra fixer le délai pendant lequel cette obligation subsistera — car c'est là, à son avis, un point très important — et il serait peut-être utile de séparer la disposition en question de celles concernant les stades subséquents de la signature, de la ratification, etc. Il faut également songer à ce qui se produira si l'entrée en vigueur du traité est retardée, et déterminer si la responsabilité de l'Etat sera engagée au cas où, à la suite d'actes accomplis par lui pendant cette période, il se trouverait empêché, au moment de l'entrée en

vigueur du traité, d'exécuter les obligations qu'il a assumées. Peut-être que la Commission n'a pas épuisé entièrement l'étude de toutes les incidences de l'article 17 et qu'il faudra élucider un certain nombre de points avant de renvoyer l'article au Comité de rédaction ou de charger le Rapporteur spécial d'établir un texte révisé.

26. M. AGO pense qu'il y aurait intérêt à pousser la discussion un peu plus loin pour éviter de mettre le Comité de rédaction dans une situation difficile. M. Reuter a eu raison de faire observer que l'article 17 renferme toutes sortes d'idées différentes. Ces idées sont toutefois liées par des éléments communs, même si elles méritent d'être traitées séparément.

27. Le premier de ces éléments communs, c'est que, dans aucune des hypothèses envisagées, il n'est légitime de se référer au traité comme à la source de l'obligation, car le traité n'est pas encore en vigueur. Le deuxième, c'est que toutes les hypothèses se rattachent à une seule idée, celle de la bonne foi.

28. M. AGO passe en revue les trois hypothèses envisagées. La première est celle où l'Etat a exprimé son consentement final à être lié, mais le traité n'est pas encore en vigueur. Même en ce cas, on ne peut parler d'obligations découlant du traité, mais on peut imaginer que l'obligation de bonne foi envisagée ici ira très loin, entre le moment où l'Etat aura exprimé son consentement et celui où le consentement des autres rejoindra le sien, en sorte que le traité entrera en vigueur.

29. D'après la seconde — et c'est l'hypothèse la plus intéressante — l'Etat a signé, mais n'a pas encore exprimé son consentement final. Là non plus, on ne peut parler d'obligation qui découle du traité et il y a un problème de bonne foi. Selon l'exemple cité par M. Reuter lui-même, il se peut qu'un Etat qui négocie un traité selon lequel il n'importera une marchandise donnée que d'un seul groupe d'Etats, procède à des importations massives d'autres Etats entre la signature du traité et le moment où il donnera son consentement définitif : c'est-à-dire qu'au moment de consentir, il aura diminué la portée de son obligation et frustré un peu la légitime attente de son partenaire. Y a-t-il une obligation de bonne foi de ne pas agir ainsi ? Les gouvernements semblent être d'accord sur ce point, mais il faudrait veiller à être clair dans l'emploi des expressions « réduire à néant » et « frustrer ».

30. Dans la troisième hypothèse, les parties n'en sont encore qu'à l'étape de la négociation. M. AGO ne croit pas qu'il soit exact dans ce cas de faire un rapprochement entre la violation de la bonne foi dont il est question et la rupture abusive des négociations. Un Etat peut s'apercevoir, au bout d'un certain temps de négociation, que s'il continue à négocier il sera amené à quelque chose à quoi il ne veut pas consentir; il peut alors rompre les négociations et se trouver entièrement libre sans avoir agi contrairement à la bonne foi. La question qui se pose est tout autre : il s'agit de savoir si l'on a le droit de faire certains actes à la suite desquels la négociation n'a plus de raison d'être, et ce au moment même où l'on négocie, c'est-à-dire au moment où l'on entretient dans l'esprit du partenaire la conviction que la négociation aboutira à un résultat.

31. M. AGO reprend l'exemple qu'il a cité à la séance précédente, celui de négociations entre deux Etats relatives à la cession par le premier au second d'installations possédées par le premier sur le territoire du second. Le premier Etat peut refuser de négocier et, après avoir entamé des négociations, il peut les rompre, mais est-il autorisé à détruire ses installations pendant que les négociations relatives à la cession continuent ?

32. M. AGO convient que la Commission pourrait renoncer à formuler une règle à ce sujet, puisque l'obligation envisagée découle d'un principe général et non du traité lui-même. Toutefois, il craint que si la Commission limite l'obligation de la bonne foi à une ou deux seulement des étapes qu'il vient de distinguer, l'on n'en tire ensuite des conclusions abusives. Par exemple, si la Commission fait partir l'obligation de bonne foi du moment de la signature, on pourra dire que l'obligation ne saurait être violée pendant les négociations. Le problème est assez grave pour que la Commission en poursuive la discussion.

33. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA estime que la discussion a certainement jeté de la lumière sur une question difficile. Il pense, lui aussi, que l'obligation d'agir de bonne foi durant les négociations ne découle pas du traité lui-même et ne saurait être considéré comme une obligation juridique stricte dont la violation engagerait la responsabilité de l'Etat. La bonne foi exige que lorsqu'un Etat participe à des négociations, il s'abstienne d'actes qui réduiraient à néant l'objet essentiel du traité. Mais cette obligation de bonne foi a une durée limitée car elle ne peut évidemment pas subsister au-delà de l'existence du devoir de négocier. Les Etats sont normalement libres de se retirer des négociations ou de les suspendre, auquel cas l'obligation de bonne foi cessera d'exister. L'exception réside dans des cas où les Etats sont tenus de négocier, soit en vertu d'une obligation contractée antérieurement, soit à la suite d'une décision d'un organe international.

34. M. Jiméñez de Aréchaga pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il ne sera sans doute pas facile de définir cette obligation de bonne foi, mais la chose doit néanmoins être tentée, soit par le Comité de rédaction, soit par le Rapporteur spécial lui-même, pour que la Commission puisse maintenir dans le projet le principe de la bonne foi durant les négociations. Si la Commission y renonçait entièrement après l'avoir proposé, on pourrait en conclure qu'elle nie l'existence du principe.

35. M. REUTER dit que dans l'exemple cité par M. AGO, l'Etat auquel appartient les installations peut rompre les négociations et détruire les installations dans la nuit qui suit. C'est pourquoi M. AGO a précisé que l'obligation de la bonne foi existe tant que dure la négociation. En effet, si l'Etat détruit ses installations en même temps qu'il négocie, il trompe son partenaire. La Commission peut interdire un tel acte en déclarant que les négociations doivent être conduites avec loyauté.

36. Toutefois, il est de nombreux cas où la situation n'est pas si nettement tranchée que dans cet exemple. Ainsi, il arrive souvent qu'un Etat négocie avec un autre Etat et prenne en quelque sorte une contre-assurance en négociant en même temps sur le même objet avec un troisième Etat. Quand un particulier veut

vendre une maison, il peut accorder une option pendant un certain nombre de jours à un acheteur éventuel; mais il peut aussi vendre au plus offrant. La Commission doit-elle interdire de semblables pratiques aux Etats? M. Reuter laisse aux membres de la Commission qui sont des diplomates le soin de répondre à cette question.

37. M. ROSENNE déclare que le principe selon lequel les négociations doivent être menées de bonne foi est évidemment applicable aux Etats comme aux particuliers, mais il n'est pas convaincu qu'une telle règle puisse être formulée pour figurer dans une codification du droit des traités. Si la Commission se prononce à ce sujet, l'article 5 serait l'endroit approprié et si cette obligation est inscrite dans le projet, elle devrait être étroitement liée à l'objet et aux conséquences du traité, en dépit du fait que — comme l'ont fait observer d'autres membres de la Commission — elle ne découle pas du texte du traité lui-même.

38. M. LACHS approuve, en principe, la théorie qui est à la base de l'article 17, mais il lui paraît difficile de concilier les conséquences juridiques et autres des prescriptions formulées au paragraphe 1 du texte révisé par le Rapporteur spécial. L'obligation énoncée à l'alinéa *b* a un caractère définitif, parce que l'Etat a déjà exprimé son consentement à être lié par le traité, tandis que l'obligation énoncée à l'alinéa *a* a un caractère transitoire parce que, à ce stade, on ne peut savoir si l'Etat sera lié, les actes nécessaires à l'expression de son consentement n'étant pas encore intervenus. Il y a une différence nette entre les deux alinéas et il convient d'invertir leur ordre et de placer en premier lieu l'obligation la plus impérieuse.

39. On peut citer comme exemple du type de question qu'il faudrait examiner l'hypothèse suivante : dix Etats signent un traité de désarmement en 1965 et assument une obligation aux termes de laquelle ils décident de réduire leurs forces armées d'un tiers, le traité devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1966. Dans l'intervalle, l'une des parties accroît les effectifs de ses forces armées durant les mois restants de l'année 1965. Suffit-il de dire que l'Etat doit s'abstenir de tout acte par l'effet duquel l'objet du traité serait réduit à néant? Ne faut-il pas admettre que les Etats signataires sont tenus, en l'absence d'une disposition expresse en la matière, de maintenir le statu quo de manière à ne pas rendre nulle la présomption qui est à la base même de l'accord? Si un Etat agit de façon contraire à cette présomption, certains droits seraient acquis par les autres Etats à la suite de cet acte, à condition que le consentement dudit Etat à être lié ait été définitivement établi.

40. M. AGO fait observer que l'idée que la Commission avait voulu exprimer en 1962 dans l'article 17 n'est pas contenue dans une formule aussi vague que : « la négociation doit être de bonne foi ». La Commission avait voulu viser le cas très concret où, pendant la négociation, et profitant de la situation où le partenaire se trouve de ce fait, on réduit à néant l'objet même de la négociation. Personnellement, M. Ago est plutôt hostile à l'idée d'employer une formule aussi vague, qui veut tout dire et ne dit rien.

41. M. TABIBI est de plus en plus convaincu que cet article, que ce soit sous sa forme première ou dans la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial, créera plus de problèmes qu'il n'en résoudra. Il se demande toujours s'il sera possible de formuler une règle définissant l'obligation d'agir de bonne foi durant le stade des négociations. Quoi qu'il en soit, si la chose était tentée, il faudrait modifier à la fois le titre et la place de l'article 17. Peut-être pourrait-on transférer certains éléments à l'article 5, comme l'a suggéré M. Rosenne, mais il est peu probable que les Etats soient disposés à accepter une disposition imposant des obligations à l'égard d'un traité qui n'est pas encore entré en vigueur. On ne pourrait pas davantage forcer les Etats à entamer des négociations contre leur propre intérêt.

42. M. ROSENNE croit devoir préciser son point de vue en déclarant qu'une disposition concernant la bonne foi au stade des négociations n'a pas sa place dans un projet sur le droit des traités. L'exemple donné par M. Lachs illustre le type de problème dont il faut tenir compte, mais aucune obligation ne peut être imposée à des Etats qui n'ont pas participé à l'approbation ou à l'adoption du texte d'un traité. Pour ceux qui y ont participé, au contraire, il y a une obligation, durant une période déterminée, ou du moins jusqu'au moment où il devient évident que l'entrée en vigueur est improbable, de ne pas agir de manière à réduire à néant les objets du traité.

43. M. AMADO rappelle qu'en 1962, lorsque la Commission a discuté ce problème, M. Bartos a souligné que la bonne foi était l'honneur du droit international. La règle de la bonne foi est essentielle et fondamentale. Il faut l'énoncer, dans toute sa clarté et toute sa force, sans l'encombrer de détails qui en diminueraient la valeur. L'absolu ne se prête pas au relatif; c'est pourquoi il ne faut pas, par désir de perfectionnisme, chercher à accommoder le principe général aux réalités de la vie politique. Hélas, les Etats sont guidés uniquement par leur intérêt. Il est impossible de les empêcher de recourir à certaines manœuvres, mais on peut leur demander d'observer le principe de la bonne foi dans la poursuite de leurs intérêts.

44. M. Amado souhaite que la Commission parvienne à rédiger un article qu'elle puisse adopter à l'unanimité. Le Rapporteur spécial a déjà sacrifié la période de la négociation. Sans doute a-t-il raison, car il est peu probable que les Etats acceptent de se lier dès ce stade de l'élaboration d'un traité. Si la Commission voulait revenir à l'idée d'imposer certaines obligations pendant la négociation, elle devrait tenir compte des observations de M. Rosenne, c'est-à-dire consacrer à la période de la négociation un article ou un chapitre spécial de son projet; mais cela est très difficile.

45. M. YASSEEN dit que le débat qui se déroule a soulevé la question du fondement de l'obligation dont il est question dans l'article 17. C'est un problème important sur lequel il faut que la Commission se prononce.

46. Par hypothèse, puisque le traité n'est pas encore entré en vigueur, il est vain de chercher dans le traité lui-même la base de cette obligation. On a dit que cette base était la confiance créée par une certaine situation,

l'attente légitime du partenaire; mais c'est là plutôt une explication ou le fondement social, non le fondement juridique de la règle. D'autre part, il est inutile de recourir aux constructions du droit interne pour étayer cet article, en disant par exemple qu'un contrat tacite précède le contrat définitif, car de telles constructions sont peu conformes aux réalités de l'ordre juridique international.

47. De l'avis de M. Yasseen, il est certain que cette obligation aura son fondement juridique dans l'article 17 lui-même. On peut douter que la règle existe actuellement dans le droit international positif mais, sous l'angle du développement progressif du droit international, il convient de formuler une telle règle, qui sera favorable aux transactions internationales. Si l'on décide d'inclure cette règle dans la convention, il faut délimiter la portée de l'obligation ainsi créée.

48. Il est à remarquer que parmi les gouvernements qui ont formulé des observations, comme parmi les membres de la Commission eux-mêmes, très rares sont ceux qui mettent en doute l'idée qui est à la base de l'article 17. Ce qui est controversé c'est le point de départ de l'obligation, que la Commission, en 1962, avait fixé à la négociation. Si la Commission veut proposer une règle qui puisse être acceptée par une conférence de plénipotentiaires, elle devrait faire partir cette obligation de la signature. Sans doute serait-il plus progressiste d'énoncer une obligation plus étendue, mais c'est en se plaçant du point de vue pratique que M. Yasseen formule ce souhait.

49. M. ELIAS pense que la Commission devrait prendre garde de ne pas pousser trop loin le principe inscrit dans l'article 17. Presque toutes les observations communiquées par les gouvernements s'opposent à ce que l'application en soit étendue à la période des négociations; le Gouvernement des Etats-Unis lui-même reconnaît que l'article va « au-delà des normes actuelles » et le Gouvernement du Royaume-Uni a soulevé quelques difficultés importantes.

50. Les exemples, cités au cours de la discussion, d'actes qui, accomplis pendant les négociations, seraient considérés comme injustifiables semblent poser plutôt des questions relevant de la responsabilité des Etats.

51. M. ELIAS est opposé à l'insertion dans l'article 17 d'une disposition selon laquelle il existerait une obligation de bonne foi pendant la période des négociations; il est évident qu'une disposition en ce sens aurait peu de chances de réunir assez de suffrages lors d'une conférence diplomatique. Il ne verrait pas non plus favorablement que l'on traite de la question à l'article 5; si l'on devait rédiger une disposition sur cette question, il serait préférable d'en faire un paragraphe séparé, qu'il serait plus facile de supprimer s'il rencontre quelque opposition à la conférence diplomatique.

52. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, précise qu'il est de pratique courante de soumettre aux conférences diplomatiques non seulement des textes alternatifs, entre lesquels elles ont le choix, mais aussi des textes dont certaines dispositions peuvent être détachées. La Commission pourrait peut-être ajouter à l'article 17 un paragraphe relatif à la

négociation, que la conférence pourrait supprimer sans toucher au reste de l'article.

53. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, résumant la discussion, dit que les Etats ont accueilli d'une manière étonnamment favorable les dispositions de l'article 17 dans leurs lignes générales. Il n'a pas été formulé d'objection aux dispositions de l'article prévoyant l'existence de l'obligation de bonne foi à partir du moment où la signature est donnée. Peut-être le titre de l'article semble-t-il établir un lien trop étroit entre son contenu et les obligations du traité et devrait-il être simplifié, de sorte que le libellé en serait : « La bonne foi dans la conclusion des traités. » Le Comité de rédaction devrait également examiner la question de la place à donner à l'article puisqu'il n'est nullement certain que celle qu'il occupe actuellement dans le projet soit satisfaisante.

54. M. Ago s'est fait l'avocat déterminé du maintien de l'idée d'une obligation de bonne foi au cours des négociations. Quant à lui, le Rapporteur spécial n'approuve pas cette solution, et il croit que la Commission, dans sa majorité, ne l'approuve pas non plus. Si l'on devait cependant tenter de formuler une règle couvrant la période des négociations, il serait peut-être nécessaire de distinguer trois cas, du point de vue de la durée de l'obligation de bonne foi : en premier lieu, les négociations, en deuxième lieu, la signature sous réserve de ratification et en troisième lieu, la signature suivie de ratification ou autre acte établissant le consentement à être lié. En ce qui concerne le cas des négociations, la durée de l'obligation serait très limitée; si les négociations ne donnent aucun résultat, l'obligation tombe nécessairement. Dans les deux autres cas, la durée de l'obligation serait différente.

55. Peut-être la meilleure solution serait-elle de laisser au Comité de rédaction le soin de déterminer s'il est possible de formuler un texte couvrant la période des négociations. Dans ce texte, on pourrait peut-être dire que, pendant les négociations et aussi longtemps qu'elles se poursuivent, une obligation limitée de bonne foi peut exister. Si le Comité de rédaction trouvait la possibilité de formuler un texte de ce genre, la Commission déciderait, par un vote, s'il convient ou non d'aborder la question dans le projet.

56. Quant à la question posée par le Gouvernement de la Finlande au sujet du droit de retrait, elle n'est pas sans rapport avec la teneur de l'article 17, mais il est certain que la question de fond qu'elle soulève n'est pas celle sur laquelle porte l'article. Si la Commission souhaite la traiter, il faudrait que ce soit dans un article séparé, qui trouverait place après l'article 15. L'argument avancé par le Gouvernement finlandais a certainement quelque valeur puisque, si le traité lui-même prévoit le droit de dénonciation, il semblerait étrange de ne pas mentionner la possibilité du retrait de la ratification. D'autre part, il serait maladroit de paraître encourager l'idée que la ratification peut être retirée à la légère.

57. Le Comité de rédaction voudra certainement tenir compte de la difficulté soulevée par M. Rosenne : il ne suffirait peut-être pas, du point de vue technique, de prendre la signature pour point de départ, puisque l'acte

de la signature est remplacé, pour certains traités, par l'adoption du traité dans le cadre d'un organe d'une organisation internationale.

58. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 17 et toutes les questions qui se posent à son sujet au Comité de rédaction avec les observations faites au cours de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*⁴.

59. Le PRÉSIDENT invite la Commission, ainsi qu'il a été décidé à la fin de la 787^e séance, à passer à l'examen des articles 23 et 24.

ARTICLE 23 (Entrée en vigueur des traités)

Article 23

Entrée en vigueur des traités

1. Un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions.

2. a) Au cas où le traité ne précise pas la date de son entrée en vigueur, mais fixe la date limite à laquelle doit être effectuée la ratification ou doivent être données l'acceptation ou l'approbation, il entre en vigueur à cette date si l'échange ou le dépôt des instruments en question a eu lieu.

b) La même règle s'applique, *mutatis mutandis*, au cas où un traité qui n'est pas sujet à ratification, à acceptation ou à approbation, fixe la date limite à laquelle la signature doit avoir lieu.

c) Toutefois, lorsqu'il est prévu dans le traité que l'entrée en vigueur de celui-ci dépend de la signature, de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation du traité ou de l'adhésion au traité par un nombre donné ou une catégorie donnée d'Etats, le traité n'entre en vigueur qu'une fois remplie cette condition.

3. En tout autre cas, la date d'entrée en vigueur du traité, si elle n'est pas fixée par les dispositions du traité, est déterminée par accord entre les Etats qui ont participé à l'adoption du texte du traité.

4. Sauf disposition expresse contraire, les droits et obligations découlant du traité produisent effet, à l'égard de chacune des parties, à la date où le traité entre en vigueur à l'égard de cette partie.

60. Sir Humphrey WALDOCK dit que l'article 23 n'a pas suscité beaucoup d'observations de la part des gouvernements et que les propositions nouvelles à son sujet ont été relativement peu nombreuses.

61. Pour tenir compte de l'observation faite par le Gouvernement du Japon à propos du paragraphe 2, il propose d'ajouter à la fin de l'alinéa *a* de ce paragraphe les mots « à moins que les Etats intéressés n'aient fixé une autre date d'un commun accord ». L'objet de cette addition est de marquer que l'on reconnaît la liberté des Etats en la matière.

62. Pour tenir compte de la suggestion des Gouvernements de la Suède et du Royaume-Uni selon laquelle il conviendrait de préciser que la règle figurant au paragraphe 3 est une règle supplétive, le Rapporteur spécial a révisé ce paragraphe comme suit :

« 3. En tout autre cas, la date d'entrée en vigueur du traité, si elle n'est pas fixée par les dispositions du traité, est la date de la signature du traité ou, si le traité est sujet à ratification, à acceptation ou à approbation, la date à laquelle toutes les ratifications, acceptations ou approbations nécessaires ont été données, à moins que les Etats intéressés ne soient convenus d'une autre date. »

63. Sir Humphrey suggère de remettre à plus tard l'examen de l'adjonction d'un nouvel article (A/CN.4/175, section I.12), puisque la question qui en fait l'objet a davantage de rapports avec l'article 55.

64. M. TABIBI constate que les observations des gouvernements sur l'article 23 sont pour la plupart favorables. Cependant, il a l'impression qu'il devrait être possible de l'abréger et de réunir les dispositions des paragraphes 1 et 2.

65. M. Tabibi est opposé à l'insertion du nouvel article proposé par le Gouvernement du Luxembourg, que l'on pourrait interpréter comme une sorte de clause coloniale; de plus, il partage l'opinion du Rapporteur spécial selon laquelle la teneur de cet article a davantage de rapports avec l'article 55 qu'avec l'article 23.

66. M. ELIAS estime que l'on devrait conserver l'article 23 dans sa presque totalité. Il convient toutefois de supprimer l'alinéa *c* du paragraphe 2 parce qu'il énonce un fait évident par lui-même. Quant au nouveau paragraphe 3 proposé par le Rapporteur spécial, M. Elias doute qu'il constitue un progrès réel. Il aimerait qu'il fût légèrement modifié, mais ne voit pas de raison d'aller aussi loin qu'il a été fait pour tenir compte des opinions des Gouvernements de la Suède et du Royaume-Uni. Il faut conserver le paragraphe 4, qui énonce les effets juridiques de l'entrée en vigueur.

67. M. Elias pense, lui aussi, que le nouvel article proposé par le Gouvernement du Luxembourg devrait être examiné en même temps que l'article 55, et non pendant le débat en cours.

68. M. TOUNKINE éprouve quelques doutes au sujet d'un certain nombre de points du paragraphe 2 sur lequel il serait reconnaissant au Rapporteur spécial de donner quelques précisions.

69. Il ne croit pas que la situation envisagée à l'alinéa *a* du paragraphe 2 se présente fréquemment dans la pratique. En outre, la dernière condition « si l'échange ou le dépôt des instruments en question a eu lieu » régit l'entrée en vigueur, de sorte qu'il est difficile de voir quel effet s'attache aux mots qui précèdent « il entre en vigueur à cette date ». Si, comme le croit M. Tounkine, la disposition qui s'applique est la condition posée à la fin de l'alinéa, il semble que la question soit déjà réglée par le paragraphe 1, où il est dit qu'un traité entre en vigueur « suivant les modalités et à la date fixée par ses dispositions ». Des considérations semblables valent pour l'alinéa *b* du paragraphe 2, où il est dit que la même règle s'applique au cas où un traité qui n'est pas sujet à ratification, à acceptation ou à approbation, fixe la date limite à laquelle la signature doit avoir lieu.

70. Quant à la situation envisagée à l'alinéa *c* du paragraphe 2, il est évident qu'il y est déjà pourvu par la règle énoncée au paragraphe 1.

⁴ Pour la reprise du débat, voir 812^e séance, par. 97 à 118.

71. Le paragraphe 3, sous sa forme initiale ou dans la nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial, énonce une règle utile et devra être conservé.

72. En dehors de cela, les dispositions de l'article 23 sont en grande partie de caractère descriptif et elles entrent dans des détails un peu éloignés de la réalité.

73. M. AGO souligne qu'à l'alinéa *a* du paragraphe 2, la Commission a envisagé le cas où le traité fixe la date limite à laquelle doit être effectuée la ratification; dans ce cas, à supposer que la ratification soit effectuée avant cette date, le traité entre en vigueur dès ce moment et non pas à la date limite de ratification fixée dans le traité.

74. Sous toute réserve en ce qui concerne la rédaction, M. Ago croit que la Commission doit préférer le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 3. En effet, la règle fondamentale est bien que, lorsque la date de l'entrée en vigueur n'est pas fixée par le traité lui-même, le traité doit entrer en vigueur automatiquement lorsque le consentement des parties est donné. Dans le texte adopté en 1962, on semblait faire dépendre cette entrée en vigueur d'un nouvel accord entre les parties, ce qui était erroné.

La séance est levée à 18 heures.

790^e SÉANCE

Mardi 25 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. de Luna, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 23 (Entrée en vigueur des traités)¹ (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 23.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il ne peut répondre en détail à la question que M. Tounkine lui a posée à la séance précédente² parce qu'il n'a pas eu le temps de rechercher des exemples

des types de traités auxquels le paragraphe 2 est destiné à s'appliquer; il est cependant en mesure de donner quelques explications sur la genèse du paragraphe. Dans son premier rapport, le précédent Rapporteur spécial sur le droit des traités, Sir Gerald Fitzmaurice, avait inséré au paragraphe 3 de l'article 41³ des dispositions plus détaillées et avait expliqué dans son commentaire⁴ qu'il semblait nécessaire d'essayer de formuler une règle *de lege ferenda* pour le cas — assez fréquent — où le traité prévoit seulement que les instruments de ratification devront être échangés ou déposés dans un délai déterminé et où, à l'expiration de ce délai, les instruments de ratification n'ont pas été échangés ou n'ont pas tous été déposés. Cette situation n'est pas rare lorsqu'il s'agit de traités conclus par un petit groupe d'Etats, mais elle est moins fréquente dans le cas de traités multilatéraux. Lorsque la question a été discutée à la quatorzième session, l'existence de pareils traités n'a pas été mise en doute, mais la Commission a décidé de ne pas entrer dans autant de détails.

3. Ce qu'il s'agit en réalité de savoir, c'est si la Commission entend formuler des règles *de lege ferenda* qui reposeraient sur certaines hypothèses relatives à l'intention des parties quand le traité lui-même ne renferme aucune disposition concernant son entrée en vigueur. Si la Commission se prononçait pour la négative, l'article 23 pourrait être très simplifié.

4. M. TOUNKINE déclare qu'après mûre réflexion il a quelques suggestions à faire concernant l'article 23. Le paragraphe 1 est acceptable sous sa forme actuelle. Le paragraphe 2 pourrait être supprimé, car il serait possible d'en reprendre la substance dans les paragraphes 1, 3 et 4. Le nouveau texte que le Rapporteur spécial propose⁵ pourrait fournir les éléments d'un nouveau paragraphe 3, mais après quelques modifications. Par exemple, le membre de phrase « toutes les ratifications, acceptations ou approbations nécessaires » est extrêmement vague, pour ne pas dire incompréhensible. La suggestion faite par le Gouvernement du Royaume-Uni (A/CN.4/175, section I. 18), selon laquelle la règle devrait être qu'un traité qui ne tombe pas sous le coup des dispositions des paragraphes 1 et 2 entre en vigueur à la date de la signature ou, s'il est sujet à ratification, à acceptation ou à approbation, lorsqu'il a été ratifié, accepté ou approuvé par « tous les participants », en rendrait le sens beaucoup plus clair.

5. En ce qui concerne le texte révisé du Rapporteur spécial pour le paragraphe 3 et sa proposition touchant l'entrée en vigueur à la date de la signature dans certaines circonstances, M. Tounkine se demande quelle serait la situation si le traité ne fixait ni date précise ni délai pour les signatures. Il est à présumer que la même règle serait applicable, à savoir que le traité entrerait en vigueur une fois signé par tous les participants. Dans l'autre cas, si un traité fixe un délai pour la signature, mais sans mentionner l'entrée en vigueur, la règle pourrait être qu'il entre en vigueur à la date

³ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1956, vol. II, p. 119.

⁴ *Ibid.*, p. 131.

⁵ Voir 789^e séance, par. 62.

¹ Voir 789^e séance, par. 59.

² *Ibid.*, par. 68 et suiv.

à laquelle le délai expire. Remaniée en ce sens par le Comité de rédaction, la proposition du Rapporteur spécial pourrait être acceptable.

6. Le paragraphe 4 peut être maintenu sous sa forme actuelle.

7. M. CASTRÉN souscrit, en principe, aux idées contenues dans l'article 23. Le point de départ défini au paragraphe 1 est juste. Il faut naturellement commencer par consulter les dispositions du traité lui-même concernant son entrée en vigueur.

8. Les autres paragraphes renferment des règles supplétives en cas de silence du traité, mais certaines sont si évidentes qu'il n'est guère nécessaire de les mentionner expressément : la Commission elle-même a reconnu, dans son commentaire sur le projet de 1962, que la condition énoncée à l'alinéa *c* du paragraphe 2 « va sans dire » et que la règle contenue au paragraphe 4 est « incontestée »⁶. On pourrait donc supprimer l'alinéa *c* du paragraphe 2, d'autant que la réserve générale du paragraphe 1 le couvre.

9. Quant au paragraphe 4, il a peut-être sa raison d'être pour exclure l'idée que la ratification pourrait avoir un effet rétroactif à la date de la signature, même dans le cas où le traité lui-même n'en dispose pas expressément ainsi.

10. On pourrait facilement amalgamer les alinéas *a* et *b* du paragraphe 2, ce qui permettrait d'éviter l'emploi de l'expression *mutatis mutandis*, qui a déjà été critiquée en une autre occasion.

11. Le nouveau paragraphe 3 proposé par le Rapporteur spécial semble constituer une amélioration, mais il renferme l'expression vague « les Etats intéressés », employée, il est vrai, dans plusieurs autres articles.

12. Quant à la proposition du Gouvernement luxembourgeois (A/CN.4/175, section I. 12) étendant à insérer à la suite de l'article 23 du projet, un article nouveau soulignant l'obligation des Etats parties au traité d'en assurer la pleine application sur leur territoire, M. Castrén pense, comme le Rapporteur spécial et d'autres orateurs, qu'il n'y a pas lieu d'y donner suite ou qu'il faudrait en tout cas en renvoyer l'examen à la session de 1966.

13. M. ROSENNE, après avoir déclaré que ses vues concordent assez étroitement avec celles de M. Tounkine, dit qu'il serait d'avis que le Comité de rédaction examine s'il convient de conserver au paragraphe 1 la mention des « modalités » d'entrée en vigueur, puisque le reste de l'article a trait en réalité à la « date » d'entrée en vigueur.

14. Le paragraphe 2 pourrait être supprimé si le paragraphe 3 remanié englobait le cas des traités qui ne renferment aucune disposition concernant le moment de l'entrée en vigueur; le nouveau texte devrait débiter par une indication comme « lorsqu'un traité ne précise pas... ». Le paragraphe 4 peut être maintenu.

15. En ce qui concerne l'entrée en vigueur au moment de la signature, il est intéressant de noter, en consultant le Recueil des traités des Nations Unies, la pratique de plus en plus répandue, surtout dans le cas des traités bilatéraux ou des traités conclus entre un petit nombre de pays, qui consiste à procéder à la signature dans des lieux différents, parfois très éloignés les uns des autres, et à des dates différentes. En pareil cas, l'entrée en vigueur devrait prendre effet à la dernière de ces dates.

16. M. RUDA estime que les paragraphes 1 et 4 de l'article 23 sont acceptables, mais que le paragraphe 2 est superflu. L'analyse que M. Tounkine en a faite montre qu'il s'agit d'un certain nombre de cas où le traité lui-même précise, encore qu'indirectement, la date à laquelle il entrera en vigueur. Ces cas relèvent donc déjà du paragraphe 1, en sorte que le paragraphe 2 peut être supprimé.

17. Le paragraphe 3 concerne les cas où le traité ne précise pas la date d'entrée en vigueur et la Commission est saisie de deux propositions. La première consisterait à stipuler, comme le Rapporteur spécial le suggère, que le traité entrera en vigueur lorsque les ratifications nécessaires auront été données. Mais cette formule ne résout pas le problème, car elle renvoie simplement aux dispositions du traité lui-même, qui fixeraient le nombre de ratifications « nécessaires ». Ainsi, c'est le traité lui-même qui arrêterait indirectement la date de son entrée en vigueur.

18. M. Ruda, pour sa part, préfère la deuxième proposition, faite par le Gouvernement du Royaume-Uni, tendant à ce que le paragraphe 3 précise que le traité entre en vigueur lorsqu'il a été ratifié, accepté ou approuvé par tous les participants. Il faudra cependant être prudent en rédigeant ce texte, car il aura certaines répercussions en matière de réserves.

19. M. BRIGGS estime que l'article 23 est important et devrait être maintenu. Le paragraphe 1 est acceptable et il ne voit pas d'inconvénient particulier à y mentionner à la fois les modalités et la date d'entrée en vigueur. Il serait également souhaitable d'insérer dans l'article des dispositions détaillées visant les cas où la date d'entrée en vigueur ne serait pas spécifiée dans le traité lui-même.

20. On peut reprocher au texte original des alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 de ne pas avoir une portée suffisamment large et de ne pas s'appliquer à des cas comme celui du Traité de 1894 entre le Nicaragua et le Honduras qui, pour autant qu'il s'en souvienne, était sujet à ratification mais ne contenait pas de disposition expresse relative à son entrée en vigueur, bien qu'il stipulât que les instruments de ratification devaient être échangés dans les soixante jours suivant l'accomplissement des formalités constitutionnelles concernant sa ratification. Il existe d'autres traités qui ne fixent pas de date précise pour la ratification et, tout en étant sujets à ratification, ne fixent pas de date pour leur entrée en vigueur ou pour l'échange ou le dépôt des instruments de ratification.

21. Pour les raisons qu'il vient d'exposer, M. Briggs voudrait suggérer un nouveau texte en remplacement des paragraphes 2 et 3 et du paragraphe 3 révisé que

⁶ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 201.*

le Rapporteur spécial propose. Le texte qu'il propose aurait la teneur suivante :

« 2. Lorsque le traité *ne spécifie pas* la date de son entrée en vigueur :

a) Si le traité prévoit que son entrée en vigueur dépend de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation préalable, le traité n'entrera *pas* en vigueur avant la date à laquelle tous les instruments *nécessaires* de ratification, d'acceptation ou d'approbation auront été échangés ou déposés;

b) Si, dans l'intention des parties, le traité doit entrer en vigueur dès sa signature, il n'entrera *pas* en vigueur avant la date à laquelle toutes les signatures nécessaires auront été apposées. »

22. M. Briggs a rédigé le paragraphe sous une forme négative afin de conserver les éléments utiles contenus dans les alinéas *a* et *b* du texte initial du paragraphe 2. Dans son nouvel alinéa *a*, il a voulu éviter la difficulté que soulève la nouvelle rédaction du paragraphe 3 proposée par le Rapporteur spécial, à savoir l'incertitude ou les controverses au sujet de l'entrée en vigueur du traité qui pourraient se produire du fait que les signatures peuvent être apposées à des actes différents.

23. Si la Commission approuve la suggestion du Rapporteur spécial tendant à préciser que toutes les ratifications, acceptations ou approbations « nécessaires » doivent être données, elle n'aura pas à choisir entre deux règles, à savoir exiger, pour l'entrée en vigueur d'un traité, soit le dépôt d'un nombre déterminé seulement d'instruments, soit le dépôt de tous les instruments. Si l'on veut rédiger une règle supplétive pour les cas où le traité est muet sur ce point, il sera bien difficile d'adopter la deuxième méthode, notamment en ce qui concerne les traités multilatéraux, qui comportent un grand nombre de signatures. A ce propos, le texte qu'il propose est vague à dessein, comme la formule « ratifications nécessaires » employée par le Rapporteur spécial. Le plus sage serait probablement de ménager une possibilité d'interprétation.

24. Dans le nouveau texte qu'il propose pour l'alinéa *b* du paragraphe 2, M. Briggs s'est efforcé de viser le cas où le traité lui-même fixe la date de sa signature mais ne contient pas de stipulation concernant la date de son entrée en vigueur et celui où le traité prévoit simplement qu'il doit être signé.

25. Quant au paragraphe 4 du texte initial, il se demande s'il se rapporte en quoi que ce soit au problème de l'entrée en vigueur car il y est question, en réalité, du moment à partir duquel un Etat déterminé est lié par les termes du traité; or, à son avis, ce moment est celui où l'Etat en question devient partie au traité. C'est pourquoi il propose de remanier le paragraphe 4 comme suit et d'en faire le nouveau paragraphe 3 :

« 3. Les droits et obligations dans un traité lient l'Etat à compter de la date à laquelle il devient partie au traité. »

26. La Commission pourrait ultérieurement décider d'incorporer une disposition de ce genre dans un article distinct; le texte pourrait alors être élargi de façon à contenir une mention des modalités d'entrée en vigueur.

27. M. LACHS dit qu'étant donné que l'article 23 traite de l'entrée en vigueur sous son aspect général, il n'y a pas d'inconvénient à conserver, dans le paragraphe 1, la mention des « modalités ».

28. Le problème principal qui se pose est de savoir quelle est la forme qu'il convient de donner au contenu des paragraphes 2 et 3. A la séance précédente, il était enclin à penser, comme M. Elias, qu'il fallait établir un lien plus étroit entre les alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 du texte primitif, voire même qu'il serait préférable de supprimer le paragraphe 2 purement et simplement. Depuis, il voit beaucoup d'avantages au nouveau texte du paragraphe 3 proposé par le Rapporteur spécial, ainsi qu'à la proposition de M. Briggs, dont les deux alinéas sont acceptables. Bien entendu, si l'on adopte un texte comme celui de M. Briggs, il faudra supprimer les mots « En tout autre cas », qui figurent dans la nouvelle version du paragraphe 3 proposée par le Rapporteur spécial.

29. Pour ce qui est de ce dernier texte, l'épithète « nécessaires », qui qualifie les mots « ratifications, acceptations ou approbations », soulève des doutes sérieux parce qu'elle est imprécise. Les stipulations concernant la date du dépôt des instruments, ainsi que le nombre et parfois même les catégories d'Etats qui sont tenus de les déposer avant qu'un traité puisse entrer en vigueur varient énormément. Si les parties s'abstiennent d'inscrire, dans le traité lui-même, des conditions particulières relatives à l'entrée en vigueur, il y a forte présomption si le texte actuel est accepté que, dans leur intention, le traité ne peut entrer en vigueur qu'à la suite de sa ratification, de son acceptation ou de son approbation par toutes les parties. Ce point est d'une importance capitale.

30. La réserve finale « à moins que les Etats intéressés ne soient convenus d'une autre date », qui figure dans le texte révisé du paragraphe 3 proposé par le Rapporteur spécial, est superflue, car le paragraphe 1 est suffisamment explicite à cet égard.

31. M. Briggs a mentionné certains détails très pertinents concernant les méthodes adoptées par les Etats pour faire entrer un traité en vigueur. La Commission doit élaborer une règle objective fondée sur le traité lui-même plutôt qu'une règle subjective qui dépendrait des actes accomplis par les parties. On peut citer, à ce propos, l'article 74 de la Convention postale universelle du 5 juillet 1947⁷ et l'article 49 de la Convention internationale des télécommunications du 2 octobre 1947⁸. Il arrive parfois, en effet, que les Etats omettent de fixer la date d'entrée en vigueur d'un traité et il devient nécessaire de signer des instruments additionnels stipulant les conditions d'entrée en vigueur, comme dans le cas du Code sanitaire pan-américain de 1924⁹.

32. L'orateur approuve la suggestion de M. Briggs de remanier le paragraphe 4 et d'en faire le nouveau paragraphe 3, car l'article a trait à l'entrée en vigueur du traité lui-même, et non pas au moment où celui-ci entre en vigueur à l'égard d'un Etat déterminé. Peut-

⁷ Documents du Congrès de Paris, vol. III, p. 28, Berne 1947.

⁸ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 193, p. 240.

⁹ Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. LXXXI, p. 88 (Code); vol. LXXXVII, p. 453 (Protocole additionnel).

être faudra-t-il consacrer un article distinct à cette question; quoi qu'il en soit, le paragraphe 4 initial n'est pas à sa place dans l'article 23.

33. M. YASSEEN pense que cet article doit contenir trois éléments correspondants aux méthodes d'après lesquelles est fixée l'entrée en vigueur. Tout d'abord, ce peut être le traité lui-même qui stipule la date, les modalités et les conditions de l'entrée en vigueur. Ensuite si le traité est muet sur la question, il existe une autre méthode qui est celle d'un accord particulier entre toutes les parties. Enfin, on peut envisager un troisième cas où le traité garde le silence et où les parties ne sont convenues de rien à ce sujet : il faut alors formuler une règle supplétive, ce qui est la tâche délicate de la Commission.

34. L'article 23, en son paragraphe 1, énonce clairement la première méthode, celle où le traité donne les indications voulues. M. Yasseen se demande s'il ne faudrait pas mentionner, dans le paragraphe 1, les « conditions », aussi bien que les « modalités », si tant est que le deuxième terme et surtout son équivalent dans le texte anglais « *manner* », ne recouvre pas le premier.

35. Il serait d'avis de supprimer le paragraphe 2, lequel n'apporte que des détails qui peuvent facilement être couverts par le paragraphe 1. De tous ces détails, un cas seulement est assez fréquent dans la pratique nouvelle, celui prévu à l'alinéa c, c'est-à-dire le cas où un traité entre en vigueur s'il est signé ou ratifié par un certain nombre de ses parties. Mais, si le mot « modalités » comprend l'idée de « conditions » ou si l'on ajoute les mots « les conditions », le paragraphe 1 couvrira dès lors tous les cas envisagés au paragraphe 2.

36. La deuxième méthode, celle d'un accord particulier sur l'entrée en vigueur d'un traité déjà conclu, doit être énoncée de façon claire, car il se peut que le traité ne se prononce pas, mais que les parties tombent d'accord ultérieurement sur certaines modalités d'entrée en vigueur du traité préexistant.

37. Reste le troisième cas, où il convient de rédiger une règle supplétive. M. Yasseen estime qu'il faut revenir aux principes généraux du droit des traités, dont la règle de base est encore celle de l'unanimité. Il approuve donc le nouveau texte de paragraphe 3 proposé par le Rapporteur spécial. On omettrait le dernier membre de phrase et si l'on tient à formuler l'hypothèse qu'il énonce, on pourrait en faire un alinéa séparé, prévoyant la possibilité de recourir à un accord particulier pour arrêter la date et les modalités d'entrée en vigueur d'un traité déjà existant.

38. En ce qui concerne le paragraphe 4, M. Yasseen partage les doutes de M. Briggs et de M. Lachs. Certes, la règle que le paragraphe énonce est juste et incontestable : les droits et obligations découlant d'un traité produisent leurs effets pour une partie à la date de l'entrée en vigueur pour cette partie, mais c'est là une question toute différente de celle de l'entrée en vigueur du traité. Le paragraphe 4 n'est donc pas à sa place et la question à laquelle il a trait mériterait peut-être de faire l'objet d'un article distinct.

39. M. AMADO constate que les orateurs qui l'ont précédé ont déjà formulé la plupart des observations

qu'il avait à faire. Il reste à élucider si l'expression « suivant les modalités », employée dans le texte français, correspond bien aux expressions « *in such manner* » dans le texte anglais et « *en la forma* » dans le texte espagnol.

40. Personne, après M. Rosenne, n'a commenté la possibilité qu'un traité ait différentes dates de signature. M. Amado aimerait avoir des précisions sur ce point, encore que les règles d'interprétation et celles que dicte le bon sens ne manquent pas.

41. Quant au mot « nécessaires », que contient le nouveau paragraphe 3 proposé par le Rapporteur spécial, M. Amado, lui aussi, le juge superflu, tout comme il voit, dans le membre de phrase « à moins que les États intéressés ne soient convenus d'une autre date », une tautologie. Enfin, il préférerait « fixée par le traité » à « fixée par les dispositions du traité ».

42. Quant au paragraphe 4, il approuve la suggestion de M. Briggs : à quoi bon dire qu'un État est lié quand il est lié ? Il ne croit même pas qu'il faille replacer ce paragraphe ailleurs.

43. M. REUTER pense que le paragraphe 1 serait plus clair si l'on intervertissait les mentions de la date et des modalités, qui sont purement accessoires à la date. Le terme « modalités » a peut-être, en effet, une portée plus étendue que les mots employés dans les textes anglais et espagnol. Ce que les rédacteurs ont voulu dire, c'est que la date est intimement liée à la mise en œuvre de certains procédés.

44. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission et revenant à la question évoquée par M. Rosenne, dit qu'il connaît des cas où il y a plusieurs années de différence entre deux dates de signature d'un même traité par différents États.

45. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA dit que, comme le débat l'a montré, l'article 23 contient plus de choses qu'il n'apparaît à première vue. Le paragraphe 1 énonce la règle fondamentale; à ce sujet, il n'est pas du tout certain que M. Rosenne ait raison de vouloir supprimer la mention des modalités d'entrée en vigueur qui peuvent être fixées dans le traité lui-même. A son avis, le terme « modalités » qui figure dans le projet vise des dispositions particulières comme celles envisagées à l'alinéa c du paragraphe 2 et il serait peut-être préférable de le remplacer par le mot « conditions », comme l'a suggéré M. Yasseen. On pourrait alors reléguer l'alinéa c du paragraphe 2 au commentaire pour illustrer les conditions que les parties peuvent fixer dans le traité pour son entrée en vigueur, telles qu'un nombre donné de ratifications, ou un nombre minimum de ratifications de la part d'une catégorie déterminée d'États. En outre, la mention d'un accord ultérieur des parties au sujet des dispositions relatives à l'entrée en vigueur, que le Rapporteur spécial a introduite à la fin du paragraphe 3, pourrait peut-être être transférée au paragraphe 1.

46. M. Jiménez de Aréchaga juge indispensable que la Commission formule des règles supplétives concernant les cas traités aux paragraphes 2 et 3, parce qu'elles offrent des solutions auxquelles on peut difficilement parvenir en cas de désaccord ou du moins de divergence de vues entre les parties. Dans leur forme initiale,

ces deux paragraphes visaient deux hypothèses différentes : premièrement, celle où le traité est entièrement muet concernant l'entrée en vigueur et, deuxièmement, celle où le traité fixe le délai dans lequel doivent être effectuées la signature ou la ratification, mais ne contient pas de disposition expresse concernant l'entrée en vigueur.

47. La Commission devra décider si elle veut suivre la voie tracée par le précédent Rapporteur spécial sur le droit des traités, Sir Gerald Fitzmaurice, et énoncer deux règles supplétives différentes. La première règle serait que, en cas de silence complet du traité, on peut présumer que, dans l'intention des parties, la signature ou la ratification de tous les participants est nécessaire pour l'entrée en vigueur du traité; la seconde règle serait que, si le traité fixe une date limite pour la signature ou la ratification, on doit présumer que dans l'intention des parties il doit entrer en vigueur à cette date pour les Etats qui l'ont signé ou ratifié avant l'expiration de la date en question.

48. M. PESSOU croit que toutes les hypothèses décrites par les orateurs qui l'ont précédé se trouvent déjà dans l'article 23. Reste à savoir si les difficultés qui se présentent résident dans l'expression ou dans le fond.

49. De l'avis de M. Pessou, la fusion des alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 préconisée par certains ne serait pas d'un effet très heureux, car ils visent deux situations fort différentes : les traités multilatéraux, d'une part, et les accords en forme simplifiée, de l'autre.

50. Pour lui, le paragraphe essentiel demeure le paragraphe 3 qui pourrait s'énoncer comme suit : « La date d'entrée en vigueur du traité est déterminée par accord entre les Etats qui ont participé à l'adoption du texte de ce traité, après échange ou dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion. » Afin d'appeler les choses par leur nom et de ne pas créer de confusion, le paragraphe 2 *b* dirait : « La même règle s'applique, *mutatis mutandis*, lorsqu'un traité est établi en forme simplifiée. » Dès lors, le paragraphe 2 *c* serait ainsi conçu : « Dans le cas où l'entrée en vigueur des traités multilatéraux dépend du nombre des participants, ces traités n'entrent en vigueur qu'une fois que le quorum fixé est atteint. » On obtiendrait ainsi une règle correcte englobant toutes les situations.

51. M. ROSENNE dit que le Comité de rédaction devra examiner attentivement la suggestion de M. Lachs tendant à supprimer la réserve qui figure à la fin de la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 3, parce que ce point serait traité au paragraphe 1. M. Rosenne n'est pas du tout sûr qu'il en soit ainsi car le paragraphe 1 vise uniquement les cas où le traité lui-même contient des dispositions relatives à son entrée en vigueur, tandis que la réserve en question vise le cas contraire, où le traité est muet et où, ultérieurement et indépendamment du traité, les parties se mettent d'accord sous une forme ou sous une autre concernant l'entrée en vigueur du traité. Il se peut que ce dernier cas puisse être couvert par le paragraphe 1, mais celui-ci posera alors de délicats problèmes de rédaction.

52. Puisque le paragraphe 1 énonce la règle fondamentale, il doit être aussi précis et succinct que possible. La suggestion de M. Reuter tendant à mentionner d'abord la date et ensuite les modalités d'entrée en vigueur contribuerait certainement à rendre cette disposition plus claire.

53. M. LACHS, répondant à M. Rosenne, dit que pour lui, le paragraphe 1 de l'article traite essentiellement de la manière dont les parties expriment leur volonté quant à la date d'entrée en vigueur du traité, ce qu'elles peuvent faire soit dans une disposition expresse du traité lui-même, soit d'une autre manière en dehors du traité. Mais il est certain que le plus difficile est de régler le cas où les parties ne sont convenues de rien de précis et où leur intention n'est pas claire.

54. M. Lachs demeure persuadé que l'hypothèse envisagée dans le membre de phrase qui termine le nouveau paragraphe 3 proposé par le Rapporteur spécial est déjà prévue au paragraphe 1.

55. M. ROSENNE pense qu'il n'y a probablement pas de désaccord fondamental entre M. Lachs et lui-même, mais qu'il faudra faire preuve d'une grande circonspection en rédigeant le paragraphe 1.

56. M. RUDA appuie la suggestion de M. Reuter visant à intervertir, dans le paragraphe 1, les mentions de la date d'entrée en vigueur et des modalités. Sur ce dernier point, le texte espagnol laisse à désirer, le mot « *forme* » ne signifiant pas « modalités ». On ne peut pas non plus parler de « *modalidades* », terme qui ne peut s'appliquer qu'à l'exécution d'obligations et non à l'entrée en vigueur d'un instrument. M. Ruda suggère donc de rédiger le texte espagnol à peu près comme suit :

« ... en la fecha y cuando se cumplan las condiciones que el mismo tratado prescribiere. »

57. M. AMADO exprime la méfiance que lui inspire le mot « conditions » qui retient l'attention de plusieurs membres de la Commission. C'est un mot qui, en droit est chargé de sens et qu'il convient d'employer à bon escient.

58. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, constate que, dans l'ensemble, la discussion s'est axée sur les paragraphes 1, 2 et 3, l'essentiel étant de savoir, comme M. Jiménez de Aréchaga l'a fait observer, s'il convient ou non de formuler des règles supplétives. Lorsqu'à sa quatorzième session elle a rédigé l'article 23, la Commission a fait certaines suppositions quant aux intentions qu'il était possible d'attribuer aux parties, dans certaines circonstances, quand il n'existait pas, dans le traité lui-même, de dispositions concernant l'entrée en vigueur et quand il n'y avait pas d'accord ultérieur en la matière. Après plus ample examen, la Commission ne voudra peut-être pas aller aussi loin qu'elle l'avait fait dans le texte de 1962.

59. Si les propositions que le Rapporteur spécial avait présentées dans son premier rapport¹⁰ étaient très détaillées, c'était précisément à cause des multiples cas diffé-

¹⁰ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 78 et suiv.*

rents où les parties ne donnent aucune indication nette touchant leurs intentions qui permette de présumer celles-ci. De l'échange de vues auquel la Commission est en train de procéder, il semble résulter que la majorité souhaiterait maintenant limiter la portée de l'article, conserver l'essentiel du paragraphe et le combiner avec quelques règles supplétives. M. Jiménez de Aréchaga a fait ressortir avec raison qu'il ne serait pas entièrement satisfaisant de formuler une règle supplétive sans faire certaines distinctions, à tout le moins entre deux situations, celle où il est impossible de discerner une intention et celle où l'on possède certaines indications. Dans le premier cas, on est fondé à supposer que les parties veulent que le traité entre en vigueur une fois que tous les participants ont signé. Si l'on adopte cette thèse, le problème essentiel sera celui de la rédaction.

60. Sir Humphrey Waldock ne voit pas d'inconvénient à intervertir, au paragraphe 1, les mentions de la date et des modalités, ce dernier terme étant destiné à englober des détails tels que le lieu de signature, etc. Cependant, la Commission doit bien réfléchir avant de remplacer le mot « modalités » par le mot « conditions » car, comme M. Amado l'a dit, ce dernier comporte des nuances juridiques particulières.

61. Quant à savoir s'il convient de transférer du nouveau paragraphe 3 au paragraphe 1 la mention des accords ultérieurs entre les parties concernant l'entrée en vigueur, rien ne s'y oppose vraiment, pourvu que la possibilité soit indiquée. S'il y avait le moindre doute en la matière du fait d'une omission dans le traité lui-même, il serait naturel que les parties se concertent à une date ultérieure. Peut-être faudrait-il reprendre ce point dans un nouveau paragraphe 3 conçu pour régler en termes généraux le cas où le traité ne contient aucune indication ou celui où il y a désaccord entre les parties. Il importe de mettre en évidence la différence réelle qui existe entre le cas où une disposition expresse qui ne prête pas à contestation a été insérée dans le traité concernant l'entrée en vigueur, et celui où un accord ultérieur s'est révélé nécessaire parce que le précédent risquait de soulever une controverse lorsqu'il s'agirait de décider si un accord était vraiment intervenu.

62. Il croit pouvoir conclure de la discussion que la plupart des membres de la Commission sont d'avis de supprimer les alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 qui, bien que leur forme soit loin d'être parfaite, renferment néanmoins certains éléments utiles quant aux suppositions que l'on peut faire lorsqu'un traité garde le silence. Les observations du Royaume-Uni sur le paragraphe 3, que le Rapporteur spécial considère comme justifiées, partent de l'hypothèse que ces alinéas seront maintenus.

63. Etant donné le tour pris par la discussion, il est peut-être bon de noter que, de l'avis du Gouvernement des Etats-Unis, l'article est clairement rédigé et tient compte des pratiques aujourd'hui acceptées et reconnues comme désirables.

64. Quelques-uns des membres de la Commission voudraient supprimer le paragraphe 4, mais le Rapporteur spécial ne croit pas que ce soit une bonne idée, en raison de la différence qui existe entre l'entrée en vigueur d'un traité pour une partie et la date à laquelle cette partie devient liée par les termes du traité, autrement

dit, le moment à partir duquel les obligations imposées par le traité commencent à jouer. Il ne faut pas perdre cette nuance de vue et elle a été bien mise en évidence dans l'article 56, qui a trait à l'application d'un traité dans le temps (A/CN.4/L. 107). Un exemple évident de l'importance que revêt cette distinction est la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée par le Conseil de l'Europe¹¹.

65. De l'avis du Rapporteur spécial, l'article 23 dans son ensemble, avec toutes les suggestions faites pendant la discussion, pourrait maintenant être renvoyé au Comité de rédaction auquel la Commission demanderait de chercher à fondre les paragraphes 2 et 3 sous une forme quelque peu abrégée en conservant le paragraphe 4 avec certaines modifications de rédaction.

66. M. BRIGGS dit qu'il ne voit pas d'inconvénient à ce que l'article 23 soit renvoyé au Comité de rédaction, mais il n'a pas été convaincu par les arguments du Rapporteur spécial pour le maintien du paragraphe 4, car il lui est difficile d'accepter la distinction que Sir Humphrey a faite. Il y a plusieurs dates pertinentes, comme celle dont il est question au paragraphe 3 de l'article 11, à savoir le moment où un Etat établit son consentement à être lié, mais n'est pas lié en fait par les dispositions du traité parce que le traité n'est pas entré en vigueur, ou le cas où les dispositions d'un traité n'entrent pas immédiatement en application alors même que le traité entre en vigueur. Comme exemple de ce dernier cas, on peut citer les Conventions de Genève de 1949 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne¹², dont les dispositions n'entrent sans doute pas en vigueur tant que les hostilités n'ont pas éclaté.

67. Dans l'article 56, la Commission a introduit les mots « faits ou actes antérieurs à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie » qui prêtent à controverse et M. Briggs espère qu'il ne sera pas nécessaire de les employer à l'article 23. Il n'a aucune objection à formuler contre la teneur du paragraphe 4; il se demande seulement si cette disposition est à sa place dans un article relatif à l'entrée en vigueur. De toute évidence, la question doit être traitée dans un article séparé concernant la date à laquelle les Etats deviennent liés par les termes d'un traité, article qui indiquerait d'une manière quelconque que les dispositions pourraient ne pas être applicables à l'égard des parties avant le moment prévu dans le traité lui-même.

68. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, se rappelle avoir autrefois enseigné que les conventions de guerre sont un exemple du droit positif conventionnel qui est à l'état latent. L'analyse des Conventions de Genève de 1949 montre qu'elles sont applicables même en temps de paix, parce que les parties ont l'obligation de procéder à certains préparatifs qui doivent être faits en temps de paix et que les Etats sont tenus de faire connaître les dispositions desdites Conventions à leurs forces armées.

¹¹ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 213, p. 223.

¹² *Ibid.*, vol. 75, p. 31.

69. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le point soulevé par M. Briggs ne relève peut-être qu'une divergence d'opinion au sujet des termes à employer. Il est vrai qu'un traité entre en vigueur en tant qu'instrument, mais il ne voit pas d'inconvénient à employer l'expression : « entre en vigueur à l'égard d'une partie », car c'est exactement ce qui se passe lorsque telle ou telle partie donne son consentement à être liée par un traité. Cela ne veut pas dire, certes, qu'un nouveau traité prend naissance, mais il est tout à fait juste de parler de l'entrée en vigueur du traité à l'égard de la partie intéressée. La Commission n'a jamais eu d'objection contre l'emploi de cette formule, ni en 1962, ni en 1964, et Sir Humphrey persiste à penser que l'expression est adéquate.

70. Le PRÉSIDENT propose que la Commission renvoie l'article 23 au Comité de rédaction, sans lui donner d'instructions strictes, en lui demandant de tenir compte de toutes les observations et propositions qui ont été faites ainsi que des conclusions formulées par le Rapporteur spécial.

*Il en est ainsi décidé*¹³.

ARTICLE 24 (Entrée en vigueur provisoire)

Article 24

Entrée en vigueur provisoire

Un traité peut disposer qu'avant son entrée en vigueur par l'échange ou le dépôt d'instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, il entrera en vigueur à titre provisoire, en totalité ou en partie, soit à une date déterminée, soit une fois remplies certaines conditions. Dans ce cas, le traité entre en vigueur selon qu'il est prévu dans ces dispositions et reste en vigueur, à titre provisoire, soit jusqu'à la date de son entrée en vigueur définitive, soit jusqu'au moment où les Etats intéressés sont convenus de mettre fin à son application provisoire.

71. Le PRÉSIDENT invite la Commission à aborder l'examen de l'article 24.

72. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que l'article 24, qui a trait à l'entrée en vigueur provisoire, a été adopté pour tenir compte d'une pratique à laquelle les Etats ont recours assez souvent à l'époque actuelle. Le texte proposé n'a suscité des observations que de la part de trois gouvernements (A/CN.4/175). Le Gouvernement japonais a fait remarquer que la nature juridique exacte de l'entrée en vigueur provisoire n'est pas très claire et, qu'à moins qu'on ne puisse la déterminer avec plus de précision, il vaudrait mieux supprimer l'article. Le Gouvernement des Etats-Unis, tout en reconnaissant que cet article répond aux pratiques actuelles, s'est demandé s'il faut le faire figurer dans une convention sur le droit des traités. Le Gouvernement suédois a fait quelques observations utiles concernant la rédaction de l'article mais n'a pas soulevé d'objection contre son maintien.

73. Pour le cas où la Commission voudrait inclure dans le projet un article de ce genre, Sir Humphrey a

remanié le texte initial, afin de tenir compte des observations du Gouvernement suédois. Le nouveau texte est rédigé comme suit :

Un traité peut disposer, ou les parties peuvent convenir, qu'avant son entrée en vigueur par l'échange ou le dépôt d'instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, il entrera en vigueur à titre provisoire, en totalité ou en partie, soit à une date déterminée, soit une fois remplies certaines conditions. Dans ce cas, le traité ou la partie indiquée entre en vigueur selon qu'il est prévu dans ses dispositions ou selon qu'il est convenu et reste en vigueur, à titre provisoire, soit jusqu'à la date de son entrée en vigueur définitive, soit jusqu'au moment où il devient évident que l'une des parties ne le ratifiera pas ou ne l'approuvera pas, selon le cas.

74. M. REUTER dit qu'il partage le sentiment du Rapporteur spécial et qu'il ne fera aucune objection au maintien d'une disposition dont le sens général serait celui de l'article 24.

75. Néanmoins, par une petite amélioration de forme qui toucherait peut-être aussi au fond, la Commission pourrait proposer aux gouvernements une formule qui tiendrait mieux compte des préoccupations qu'ils ont exprimées. L'expression « entrée en vigueur provisoire » correspond sans doute à la pratique, mais elle est complètement fautive, car l'entrée en vigueur est une chose tout à fait différente de l'application des règles d'un traité. L'entrée en vigueur peut être assortie de certaines conditions, d'un terme, de modalités, qui la dissocient de l'application des règles du traité. La pratique dont il s'agit consiste, non pas à mettre en vigueur tout le traité, avec son mécanisme conventionnel, y compris les clauses finales notamment, mais à prendre des dispositions pour appliquer immédiatement les règles de fond contenues dans le traité. En employant une formule telle que : « Un traité peut disposer, ou les parties peuvent convenir, qu'avant son entrée en vigueur... ses règles seront appliquées à titre provisoire pour une durée déterminée », on ne prendrait pas parti sur la question de la source juridique de l'application en question, mais on éviterait d'employer une expression dont les termes sont contradictoires.

76. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA reconnaît, avec M. Reuter, que, du point de vue logique, il y a une certaine contradiction dans l'institution de l'entrée en vigueur provisoire. Toutefois, cette pratique est courante et offre un moyen commode aux Etats dont les exigences constitutionnelles ont pour effet de retarder l'entrée en vigueur des traités. En pareil cas, l'Etat intéressé informera certes l'autre partie de la situation. Par exemple, pour ce qui est des accords relatifs aux transports aériens, la mise en œuvre dépend du pouvoir exécutif, qui a toute latitude pour accepter l'entrée en vigueur provisoire d'un accord en attendant que sa ratification soit approuvée par le corps législatif.

77. En ce qui concerne le libellé, M. Jiménez de Aréchaga accepte la nouvelle formule proposée par le Rapporteur spécial, qui englobe les cas où il apparaît nettement que l'une des parties ne ratifiera pas le traité. Cependant, cette formule convient davantage aux traités bilatéraux; lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral, celui-ci

¹³ Pour la reprise du débat, voir 814^e séance, par. 31 à 37.

ne cesse pas nécessairement d'être en vigueur pour toutes les parties intéressées.

78. M. CASTREN estime, nonobstant la critique d'un gouvernement, que cet article est utile et mérite d'être maintenu dans le projet comme article distinct. Dans l'ensemble, il approuve les modifications que le Rapporteur spécial propose d'apporter à l'article, en partie pour donner satisfaction à quelques gouvernements.

79. Toutefois, il semble que le Rapporteur spécial soit allé plus loin que ne le demande le Gouvernement suédois; celui-ci, se référant au commentaire que la Commission a joint à cet article en 1962¹⁴, a suggéré seulement que l'application provisoire d'un traité prenne fin également lorsqu'il devient évident que le traité ne sera ratifié ou approuvé par aucune des parties¹⁵. Selon la nouvelle version du Rapporteur spécial, il suffit, pour mettre fin à cette application provisoire, qu'il devienne évident qu'une seule des parties ne ratifiera pas ou n'approuvera pas le traité.

80. Cette formule est en fait beaucoup plus proche de celle qu'a suggérée ultérieurement le Gouvernement néerlandais (A/CN.4/175/Add.1). Mais, bien que la formule néerlandaise soit plus précise — en disant que l'application provisoire cessera au moment où l'un des Etats notifie à l'autre Etat ou aux autres Etats qu'il a décidé de ne pas devenir partie au traité — M. Castrén pense qu'elle va trop loin elle aussi.

81. M. VERDROSS appuie les observations de M. Reuter et ajoute que, évidemment, il s'agit de mettre en application certaines des dispositions du traité, mais non le traité dans son ensemble et en tout cas pas les clauses finales.

82. Il n'est nullement opposé à l'idée qui est à la base de l'article 24, mais il souhaite que la rédaction en soit un peu différente; on pourrait dire, par exemple, que les règles contenues dans le traité peuvent être appliquées provisoirement jusqu'à une date convenue par les parties.

83. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, reconnaît que les clauses finales se trouvent modifiées par les dispositions relatives à la mise en application provisoire du traité. Toutefois, il arrive que le traité tout entier soit provisoirement mis en application; c'est le cas notamment des traités d'assistance judiciaire. Il arrive aussi que cette application provisoire dure longtemps.

84. M. ELIAS ne voit aucune raison de maintenir l'article 24. Qu'on adopte le texte initial ou le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial, il est peu probable que les problèmes qui ont été soulevés soient résolus, et, de toute façon, ceux-ci semblent suffisamment réglés par les paragraphes 1 et 3 de l'article 23 sous la forme proposée par le Rapporteur spécial au cours du débat.

85. M. RUDA estime que l'article 24 pose deux questions de fond. La première est celle de savoir s'il

convient ou non d'inclure cet article dans le projet. M. Ruda avoue qu'il a été tout d'abord attiré par les arguments du Gouvernement japonais d'après lesquels il serait possible de supprimer l'article 24, parce que l'idée à exprimer est déjà contenue dans le paragraphe 1 de l'article 23. Mais, pour des raisons pratiques, M. Ruda reconnaît avec le Rapporteur spécial qu'il serait commode de conserver l'article 24.

86. La deuxième question de fond est celle de savoir à quel moment prend fin le régime de l'application provisoire. D'une part, ce régime prend fin lorsque le traité entre en vigueur définitivement, du fait de la ratification ou de l'approbation; cela est indiqué dans le texte proposé par le Rapporteur spécial. D'autre part, lorsque cette condition n'est pas remplie, on a le choix entre deux solutions: l'application provisoire prend fin ou bien, ainsi que l'indiquait le texte adopté par la Commission en 1962, lorsque les parties sont d'accord pour y mettre fin, ou bien, comme le Rapporteur spécial le propose maintenant, en donnant suite à la suggestion du Gouvernement suédois, « au moment où il devient évident que l'une des parties ne le ratifiera pas ou ne l'approuvera pas, selon le cas ». M. Ruda se prononce catégoriquement pour cette dernière solution.

87. Il cite à ce propos un exemple emprunté à sa pratique, celui d'un accord entre l'Argentine et une grande Puissance, qui est entré en vigueur provisoirement à la signature. A la suite d'un changement de gouvernement, l'Argentine a voulu se dédire, et la question s'est posée de savoir si l'accord des deux parties était nécessaire pour mettre fin à l'application provisoire. Du point de vue de la théorie juridique, tant que le consentement définitif n'a pas été donné, chacune des parties doit garder la faculté de se retirer et par conséquent de mettre fin à l'application provisoire du traité.

88. Pour ce qui est de la rédaction, le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial est satisfaisant dans l'ensemble. Toutefois, M. Ruda demande au Rapporteur spécial de préciser le sens du mot « *otherwise* » qui figure au début de la première phrase de l'article. Cet accord des parties peut-il avoir une autre forme que le traité lui-même ?

89. D'autre part, il devrait être possible, sans rien changer au fond, d'alléger le texte de cet article, où actuellement l'idée de l'entrée en vigueur provisoire est exprimée trois fois.

90. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que le mot « *otherwise* » s'applique au cas où il n'y a pas de disposition dans le traité lui-même sur la question, mais où les parties concluent un accord séparé, par exemple sous forme d'échange de notes. Cet accord lui-même constituerait un traité, mais ne serait pas le traité dont l'entrée en vigueur provisoire est en cause. Il faudrait peut-être améliorer la rédaction de manière à éviter d'éventuelles erreurs d'interprétation.

91. M. DE LUNA aimerait que l'on refît l'article 24, sous réserve de modifications de rédaction, notamment en ce qui concerne le texte espagnol. D'autre part, il pense, comme M. Reuter, que l'expression « entrée en vigueur provisoire » est impropre.

92. S'appuyant sur son expérience des traités, M. de Luna estime que la méthode envisagée à l'article 24

¹⁴ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 202.

¹⁵ Voir 791^e séance, par. 13.

offre une solution beaucoup plus élégante des difficultés résultant des règles constitutionnelles de la ratification que la méthode qui consiste à employer une terminologie spéciale afin d'éviter les mots « traité » et « ratification ».

93. On peut citer quatre catégories de cas existant dans la pratique des Etats. Le premier est celui du traité qui entre en vigueur dès la signature, mais est soumis à la ratification des parties; si la décision est prise de ne pas le ratifier, il cesse d'être en vigueur. Toutefois, il n'est pas rare qu'un Etat laisse la question en suspens et ne prenne de décision ni dans un sens ni dans l'autre; quelques traités signés par l'Espagne sont ainsi restés en vigueur à titre provisoire pendant plus de vingt ans. Le second cas est celui d'un traité entrant immédiatement en vigueur, qui est soumis à ratification mais contient une disposition portant qu'il devient caduc s'il n'est pas ratifié dans un délai déterminé. Le troisième cas est celui qu'envisage le Rapporteur spécial, d'un traité qui entre en vigueur immédiatement, mais qui est soumis à une condition ou à un délai. Le quatrième est celui de l'entrée en vigueur provisoire d'une partie seulement du traité.

94. M. ROSENNE fait observer que l'Article 102 de la Charte exige l'enregistrement de tout traité et de tout accord international « conclu » (*entered into*) par un membre des Nations Unies. Cependant, le règlement destiné à mettre en application cette disposition de la Charte, règlement qui a été adopté par l'Assemblée générale en 1946 et qui est reproduit en annexe au rapport de la Commission pour 1962¹⁶ porte au paragraphe 2 de son article premier : « L'enregistrement ne sera effectué que lorsque le traité ou l'accord international est *entré en vigueur* entre deux ou plus de deux parties contractantes ». Quand la codification du droit des traités sera achevée, l'Assemblée générale devra envisager de soumettre ce paragraphe à un nouvel examen.

95. Passant à la rédaction de l'article 24, M. Rosenne accepte la proposition du Rapporteur spécial, qui traduit les vues de la Commission au moment où elle a adopté à sa 668^e séance¹⁷ l'article sur l'entrée en vigueur provisoire, qui était alors l'article 21. Néanmoins, il serait peut-être possible d'abrégier le texte de la première phrase, qui deviendrait approximativement : « Les parties peuvent convenir qu'avant l'entrée en vigueur définitive du traité, celui-ci entrera en vigueur à titre provisoire, en totalité ou en partie... » La mention de l'accord des parties couvrirait le cas où le traité lui-même prévoit l'entrée en vigueur provisoire.

96. M. EL-ERIAN maintient l'avis qu'il a exprimé en 1962, à savoir que l'on devrait conserver l'article 24. Il est utile d'inscrire dans le traité une clause sur l'entrée en vigueur provisoire lorsque le traité porte sur une question urgente, que sa mise en œuvre immédiate revêt une grande signification politique ou qu'il importe, du point de vue psychologique, de ne pas attendre que la longue procédure nécessaire pour se conformer aux règles constitutionnelles soit achevée.

97. Quant à savoir si l'entrée en vigueur provisoire a sa source dans le traité lui-même ou dans un accord auxiliaire, c'est un problème théorique dont on peut laisser la solution aux interprètes.

98. Un exemple intéressant de l'utilité éventuelle de l'entrée en vigueur provisoire se trouve dans les travaux du Comité d'experts de l'Organisation de l'unité africaine, qui s'est occupé en 1964 de la rédaction du Protocole relatif à la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage. D'après la Charte de cette Organisation, cette Commission devait être l'un des principaux organes de celle-ci et le Protocole devait devenir partie intégrante de la Charte dès qu'il aurait été approuvé par l'Assemblée des Chefs d'Etat et Chefs de gouvernement des pays africains. En se fondant sur ce texte, certains ont soutenu que le Protocole entrerait en vigueur dès son approbation, mais d'autres pensaient que, vu l'importance de la question qui en faisait l'objet, la ratification était nécessaire. Cette dernière opinion a finalement prévalu, mais, dans l'intervalle, M. El-Erian avait envisagé, en sa qualité de membre du Comité d'experts chargé de rédiger le Protocole, la possibilité de résoudre le problème en inscrivant dans le Protocole une clause d'entrée en vigueur provisoire. Une clause de ce genre offre un intermédiaire utile entre la formule du traité en forme simplifiée et celle du traité qui n'entre en vigueur qu'une fois satisfaites toutes les exigences de la procédure de ratification.

99. L'article 24 devrait, selon M. El-Erian, être conservé dans la forme sous laquelle il a été adopté en 1962, sous réserve seulement de modifications de rédaction, mais non de fond.

100. M. LACHS partage l'opinion exprimée par M. Reuter au sujet de la rédaction de la première partie de l'article; la disposition se rapporte en réalité à l'application, à titre provisoire, des clauses du traité.

101. Quant à la suggestion faite par M. Rosenne d'abrégier le début de l'article, M. Lachs fait observer que ce passage traite de deux cas différents : le premier est celui où le traité contient une disposition prévoyant son entrée en vigueur à titre provisoire; le deuxième, celui où, en vertu d'un autre instrument ou d'un instrument ultérieur, les dispositions du traité entrent en vigueur à titre provisoire.

102. M. Lachs croit, comme M. de Luna, que dans certains cas, la situation, en ce qui concerne la ratification ou le défaut de ratification par un Etat, ne sera jamais claire. Lorsqu'un traité ne suppose qu'une seule mesure, on peut être fixé au bout de peu de temps, mais lorsqu'il s'agit de plusieurs mesures différentes, la question peut rester en suspens pendant longtemps. On peut citer de nombreux traités qui ont figuré pendant des années à l'ordre du jour des organes législatifs habilités à les ratifier, sans qu'aucune mesure n'ait été prise à leur égard. Il semble que l'on pourrait régler cette question en prévoyant que les Etats doivent préciser leur positions dans un certain délai.

103. Dans des cas de ce genre, la question se pose de savoir qui peut prendre l'initiative en la matière; selon M. Lachs, on devrait la laisser à chaque Etat intéressé. Certains Etats peuvent préférer un traité provisoire à l'absence de traité, tandis que d'autres préféreront mettre

¹⁶ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 213.

¹⁷ *Op. cit.*, vol. I, p. 285.

fin à des liens provisoires s'il n'y a pas ratification par l'autre partie. Le problème est délicat et il ne faut rien faire pour obliger les Etats à prendre position dans un sens ou dans l'autre. Tout ce qui touche à l'ensemble de la structure des relations conventionnelles exige la plus grande circonspection car elle comporte de nombreux éléments et il est difficile de prévoir les circonstances dans lesquelles ces éléments peuvent entrer en jeu.

La séance est levée à 13 heures.

791^e SÉANCE

Mercredi 26 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 24 (Entrée en vigueur provisoire)¹ (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 24.

2. M. BRIGGS dit que l'article 24 diffère de l'article 17, qui énonce certaines obligations dont les Etats qui ont participé à l'élaboration du texte sont tenus en vertu du principe de la bonne foi en attendant l'entrée en vigueur du traité. L'article 24 envisage en effet le cas où les participants stipulent que certaines parties du traité s'appliqueront en attendant l'échange des instructions de ratification. Il existe des traités qui prévoient que certaines de leurs clauses — celles relatives à la délimitation des frontières par exemple — prendront effet immédiatement. Dans le Traité de 1946 entre les Etats-Unis et les Philippines, qui est d'un genre différent, il est stipulé que celui-ci entrera en vigueur à la suite de l'échange des instruments de ratification, mais que les articles II et III entreranno en application sans délai².

3. Du point de vue de la rédaction, M. Briggs préfère de beaucoup une formule comme celle suggérée

par M. Reuter, et qui pourrait être la suivante : « .. certaines dispositions du traité s'appliqueront en attendant son entrée en vigueur ». A ce propos, il lui paraît quelque peu inexact et équivoque d'employer, dans un tel contexte, le terme « parties », comme c'est le cas à la première et à l'avant-dernière lignes du texte révisé proposé par le Rapporteur spécial, car un Etat ne devient partie que lorsqu'il est lié par le traité. Cette objection est surtout valable pour la fin du texte où il est question de non-ratification par un Etat, lequel est incorrectement appelé « partie ».

4. Personnellement, M. Briggs estime qu'il existe, en l'occurrence, un accord accessoire ou secondaire sur l'application provisoire de toutes les dispositions du traité ou de certaines d'entre elles et qu'il y a des « parties » à cet accord. Si l'application provisoire est stipulée par le traité lui-même, les Etats intéressés peuvent être considérés comme étant parties à un accord non formel concernant cette application. Pour définir la nature juridique de l'opération dont il s'agit, on peut également dire qu'en fait un seul et même instrument comporte deux actes : le traité lui-même et un accord relatif à son application provisoire en attendant son entrée en vigueur formelle.

5. M. AGO constate que l'on envisage dans cet article deux hypothèses complètement différentes. La première, à laquelle M. Reuter s'est référé à la séance précédente, est l'hypothèse où le traité lui-même n'entre pas en vigueur avant l'échange des instruments de ratification ou d'approbation; c'est en quelque sorte par un accord secondaire distinct du traité que les parties, au moment de la signature, conviennent de mettre en application, à titre provisoire, certaines clauses, voire toutes les clauses du traité.

6. La seconde hypothèse, la plus importante, est celle que la Commission avait envisagée en 1962 et à laquelle le Rapporteur spécial a songé en proposant un nouveau texte. C'est celle où le traité entre véritablement en vigueur au moment de la signature mais où il est prévu que le traité sera ensuite ratifié; cette ratification ne fait que confirmer ce qui existe déjà depuis le moment de la signature. On pourrait dire que dans ce cas le traité entre en vigueur sous condition résolutoire. Si les ratifications ne sont pas effectuées en temps voulu, le traité cessera d'être en vigueur; néanmoins, le traité aura été en vigueur et il aura produit ses effets entre le moment de la signature et le moment où il cessera d'être en vigueur par défaut de ratification.

7. La Commission doit éviter d'employer une formule telle que : « avant son entrée en vigueur, le traité entre en vigueur à titre provisoire », car l'entrée en vigueur ne peut pas avoir lieu deux fois. Si elle a lieu au moment de la signature, elle n'est que confirmée par la ratification, et à défaut de ratification, le traité cesse d'être en vigueur par application de la condition résolutoire. Si au contraire l'entrée en vigueur n'a lieu qu'au moment de la ratification, il y a, pendant la période qui s'écoule entre la signature et la ratification, application provisoire de certaines clauses du traité sur la base d'un accord secondaire entre les parties, et c'est cet accord seul qui entre en vigueur.

¹ Voir 790^e séance, par. 70.

² Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 7, p. 110.

8. Cet article présente une très grande importance, étant donné la pratique des Etats. M. Ago a personnellement eu connaissance de certains textes de traités où il était clairement indiqué que le traité entrait en vigueur au moment de la signature mais qu'il serait ensuite soumis à ratification. Un traité de ce genre est encore en vigueur aujourd'hui, dix ans après sa signature, bien qu'il n'ait pas encore été ratifié.

9. M. TSURUOKA ne croit pas, quant à lui, que cet article soit tellement important.

10. Si le traité entre en vigueur à la signature, comme dans la seconde des hypothèses envisagées par M. Ago, ce cas n'est-il pas réglé par l'article 23, d'après lequel un traité entre en vigueur dans les conditions fixées par ses dispositions? Que cette entrée en vigueur soit ensuite confirmée par la ratification ou que le traité cesse d'être en vigueur faute de ratification, ce n'est là que l'application des clauses du traité relatives à la ratification. M. Tsuruoka n'est pas sûr que son interprétation soit admise par la doctrine mais il la croit possible en pratique.

11. Dans la première des hypothèses envisagées par M. Ago, c'est un accord distinct du traité qui entre en vigueur conformément à l'article 23; le traité est alors appliqué provisoirement selon les conditions prévues dans cet accord accessoire.

12. Tout ce qu'il faudrait retenir de l'article 24 se réduirait donc à une règle selon laquelle, en l'absence de dispositions relatives à la cessation de l'application provisoire du traité en vertu de l'accord accessoire, on présumerait que la mise en vigueur du traité doit prendre fin lorsque l'une des parties a notifié qu'elle ne ratifierait pas le traité. Mais on ne ferait pas courir grand risque aux transactions internationales en s'abstenant de poser cette règle. C'est pourquoi M. Tsuruoka serait plutôt partisan de supprimer l'article 24 ou d'en supprimer au moins une bonne partie.

13. M. CASTRÉN, pour compléter son intervention de la séance précédente, dit qu'en examinant de plus près le commentaire que la Commission a joint à l'article 24 en 1962, ainsi que les observations écrites des gouvernements sur cet article, il s'est aperçu que la traduction française du paragraphe 2 du commentaire³ s'écarte du texte anglais original sur un point qui est repris dans les observations du Gouvernement suédois (A/CN.4/175, section I.19): d'après le texte anglais, l'application provisoire du traité prend fin, entre autres cas, lorsqu'il devient évident que l'une des parties ne le ratifiera pas ou ne l'approuvera pas, tandis que dans la traduction française on lit: « lorsqu'il devient évident que le traité ne sera ratifié ou approuvé par aucune des parties ». Or, selon l'avis que M. Castrén a exprimé à la séance précédente — avis qui semble être partagé par M. Lachs — cette dernière solution serait en fait préférable.

14. L'on pourrait envisager une troisième solution, peut-être meilleure, qui consisterait à remplacer « l'une des parties », dans le nouveau texte du Rapporteur spé-

cial, par « un nombre donné ou une catégorie donnée d'Etats dont la participation au traité est nécessaire pour son entrée en vigueur ».

15. Enfin, M. Castrén tient à appuyer les observations que M. Lachs a faites à la séance précédente sur d'autres points ayant trait à l'article 24.

16. M. AGO précise à l'intention de M. Tsuruoka qu'il n'insiste pas pour que la Commission mette dans l'article 24 une disposition visant la deuxième des hypothèses dont il a parlé, celle où le traité entre en vigueur à la signature et doit ensuite être ratifié. Comme M. Lachs et M. de Luna l'ont indiqué au cours du débat sur l'article relatif à la signature, ce cas peut être envisagé sous l'angle des effets de la signature, encore que, de l'avis de M. Ago, il s'agisse ici de déterminer le moment de l'entrée en vigueur du traité plutôt que le moment où est donné le consentement de l'Etat à être lié par le traité.

17. Quoi qu'il en soit, la première des hypothèses dont il a parlé, celle de l'application provisoire envisagée par M. Reuter, mérite d'être mentionnée dans l'article 24. Lorsque les Etats décident que le traité n'entrera en vigueur qu'après ratification mais conviennent d'en appliquer immédiatement certaines clauses, il est facile d'expliquer la situation en disant qu'il existe un accord secondaire distinct du traité, même s'il est consacré par une clause du traité ou ressort implicitement du texte du traité. Mais pour cela il faut interpréter une des clauses du traité lui-même, et il faut isoler cette clause de l'ensemble du traité. La question est assez importante pour que la Commission la traite expressément et ne s'en remette pas à l'interprétation du traité.

18. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, exprime sa conviction profonde que cet article est d'une grande importance, non seulement du point de vue pratique, mais aussi du point de vue théorique et juridique. En treize ans de pratique au Ministère des affaires étrangères, il a vu de très nombreux cas où des traités sont entrés en vigueur provisoirement.

19. Il convient de distinguer les deux hypothèses envisagées dans l'article 24, d'une autre situation que la Commission n'a pas prévue: celle où, pendant les négociations, les parties conviennent d'un régime provisoire applicable jusqu'à l'aboutissement des négociations. Cette situation n'a rien de commun avec l'entrée en vigueur provisoire d'un traité.

20. La théorie récente fait aussi une différence entre l'entrée en vigueur provisoire et le cas où le traité se dédouble en un traité provisoire et un traité définitif ayant des destinées différentes.

21. La question de l'entrée en vigueur provisoire des traités se pose non seulement sur le terrain international mais aussi sur le plan interne. Si le traité est véritablement entré en vigueur, ses normes l'emportent automatiquement sur les normes internes des pays, de plus en plus nombreux, qui admettent la primauté du droit international. Au contraire, si le traité est seulement appliqué à titre provisoire, la plupart des jurisprudences

³ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II (texte anglais p. 182; texte français, p. 202).*

voient dans cette situation un expédient pratique qui n'introduit pas les normes internationales dans le système interne.

22. D'autre part, s'il y a seulement application provisoire de normes qui ne sont pas les normes du traité, la question se pose de savoir si la clause de la nation la plus favorisée fonctionne ou non dans la pratique.

23. Après la deuxième guerre mondiale, la Yougoslavie a conclu avec plusieurs pays des traités de paix dans lesquels il était stipulé en termes identiques, premièrement, qu'à partir de la signature du traité l'état de guerre cessait entre les deux pays et, deuxièmement, que le traité serait ratifié. Dès après la signature, les deux pays ont donc pu nouer des relations diplomatiques, commerciales et maritimes, conclure des traités, etc., et l'acte solennel de la ratification du traité de paix n'est venu qu'ensuite. Entre ces deux pays, la question de l'état de paix ou de l'état de guerre dépendait d'une procédure parlementaire compliquée, mais les nécessités de la vie quotidienne leur ont imposé de se débarrasser de tout ce qui s'attache à l'état de guerre, même au sens technique du terme. On peut se demander s'il existait dans ce cas une condition résolutoire et quelle aurait été la situation si le traité de paix n'avait pas été ratifié. Les Etats étaient-ils juridiquement dans une situation de validité provisoire du traité, qui aurait cessé lorsque la ratification serait devenue improbable ?

24. Les problèmes que M. Bartos vient d'évoquer montrent combien il est nécessaire d'énoncer une règle du genre de celle qui est proposée dans l'article 24. On facilitera les relations internationales en donnant aux Etats la possibilité de mettre certains traités en vigueur provisoirement, avant la ratification, non pas à titre d'expédient pratique, mais avec toutes les conséquences juridiques de la mise en vigueur. M. Bartos comprend les raisons pour lesquelles M. Reuter hésite à créer, sur le plan juridique, une chose qui peut ensuite être annulée sans qu'il y ait violation des règles. Mais, quant à lui, il est convaincu que l'entrée en vigueur provisoire entraîne véritablement validité et obligation juridique; même si, par la suite, le traité devient caduc, faute de ratification, cette disparition du traité n'a pas d'effet rétroactif, elle n'empêche pas que le traité ait été en vigueur pendant un certain temps. Il y a eu un état juridique qui a produit ses effets, et des situations ont été créées sous ce régime; par conséquent, on ne peut pas dire que la question soit purement abstraite.

25. En conclusion, M. Bartos dit qu'il appuie l'idée qui est à la base de l'article 24, tout en reconnaissant qu'un grand nombre des objections qui ont été faites au sujet de la rédaction sont justifiées. C'est au Comité de rédaction qu'il appartiendra de proposer un nouveau texte qui réponde à ces objections.

26. M. TSURUOKA n'a nullement voulu nier qu'il se présente dans la pratique des relations internationales des cas qui tombent sous le coup de l'article 24. Toutefois, malgré les explications de haute valeur scientifique données par M. Ago et par le Président, il n'est pas convaincu que ces cas ne soient pas réglés par le paragraphe 1 de l'article 23, d'une part, et par les dispositions relatives à l'application et à la terminaison

des traités, d'autre part. C'est pourquoi il a suggéré de supprimer ou de modifier largement l'article 24.

27. Si la Commission maintient cet article, elle doit indiquer très clairement quelle est la nature de l'obligation qui lie les deux Etats parties au traité lorsque celui-ci est mis provisoirement en vigueur. M. Tsuruoka considère qu'il y a là une obligation nette, juridique, qui découle d'un accord collatéral, très souvent en forme simplifiée, ou d'un accord tacite entre les parties intéressées.

28. M. TOUNKINE ne s'oppose pas au maintien de l'article 24, bien que ses dispositions décrivent une pratique existante au lieu d'exprimer une règle de droit. Il sait par expérience qu'il n'est pas rare qu'un traité bilatéral soit soumis à ratification mais entre en vigueur immédiatement à la signature. Le caractère provisoire de l'entrée en vigueur est parfois exprimé, mais très souvent il n'est qu'implicite.

29. M. Tounkine ne pense pas, comme M. Reuter, qu'il s'agit d'un cas d'application provisoire de certaines clauses du traité plutôt que de son entrée en vigueur. Le traité lui-même entre en vigueur, mais en fait, il y a, dans ce cas, deux séries de clauses finales. Ainsi, le traité prévoit la terminaison après expiration d'un certain délai et par notification donnée sous une forme prescrite. Pour l'entrée en vigueur provisoire, il y a une possibilité parallèle : la non-ratification aura valeur de dénonciation.

30. En ce qui concerne le texte révisé proposé par le Rapporteur spécial, M. Tounkine n'est pas entièrement satisfait du libellé de la disposition finale : « soit jusqu'au moment où il devient évident que l'une des parties ne le ratifiera pas ou ne l'approuvera pas, selon le cas ». Le Comité de rédaction devrait formuler une règle plus stricte. Il faut qu'il y ait une déclaration nette de l'Etat intéressé; on ne peut se contenter d'une simple déduction. C'est pourquoi M. Tounkine propose de rédiger cette disposition à peu près comme suit : « ... ou lorsque l'une des parties informe les autres parties qu'elle ne ratifiera pas le traité, ou ne l'approuvera pas, selon le cas ».

31. M. PESSOU rappelle qu'en 1963, quatorze Etats africains ont signé avec la Communauté économique européenne une convention d'association. Certaines dispositions de la Convention n'étaient pas immédiatement applicables, notamment celles visant le droit d'établissement de ressortissants des Etats membres et des sociétés installées sur leur territoire tandis que d'autres dispositions entraient immédiatement en vigueur. Cet exemple, parmi d'autres, l'incite à préconiser le maintien de l'article 24.

32. M. ROSENNE estime fondée l'observation de M. Tounkine selon laquelle l'Etat qui ne se propose pas de ratifier doit être tenu d'indiquer sa décision d'une manière ou d'une autre, plus particulièrement dans le cas des traités bilatéraux; peut-être pourrait-on faire figurer dans une autre partie du projet une disposition à ce sujet. M. Rosenne peut citer une expérience personnelle, celle d'un traité conclu entre Israël et un pays européen doté d'un système bicaméral, où l'une des Chambres du Parlement avait donné son approbation

à la ratification du traité, mais non pas l'autre; par suite d'une inadvertance administrative, le gouvernement du pays intéressé n'avait pas signalé cette situation et l'on n'a découvert que plusieurs années plus tard que le traité était enfoui dans les archives parlementaires. Dans des cas de ce genre, la simple courtoisie exige qu'une notification soit adressée à l'autre partie au sujet de la situation.

33. M. Rosenne tient à réparer une omission dans la déclaration qu'il a faite à la séance précédente et à préciser qu'il appuie l'observation de M. Jiménez de Aréchaga tendant à ce que l'article 24 ne soit pas libellé de telle sorte qu'il donne l'impression de n'être applicable qu'aux traités bilatéraux. Il pourrait être utile d'introduire une disposition sur l'entrée en vigueur provisoire dans certains traités multilatéraux, comme les traités de codification du type des deux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires.

34. M. REUTER se demande si la Commission veut rappeler aux Etats certaines possibilités qui s'offrent à eux ou bien si elle veut limiter ces possibilités. Pour sa part, il ne serait pas d'avis de les limiter et, si la Commission partage son avis, elle doit se garder de rédiger un texte qui réduise le nombre des solutions offertes aux Etats, dont elle trouvera certainement une grande variété dans la pratique. Ces solutions vont de celles qui comportent les engagements les plus stricts à celles qui comportent les engagements les plus légers.

35. On peut concevoir qu'il y ait, dans un traité, des engagements qui fassent corps avec lui et concernent la mise en vigueur immédiate de certaines conditions, et qu'on envisage alors ces clauses d'entrée en vigueur et de cessation d'entrée en vigueur comme des variantes d'autres clauses. La latitude ainsi laissée aux Etats n'est pas grande, car les règles du droit constitutionnel seront nécessairement les mêmes pour l'ensemble des obligations qui figurent dans un acte unique.

36. On peut aussi concevoir que la rédaction du texte soit telle qu'il apparaisse clairement que la mise en vigueur immédiate de certaines règles est l'objet d'un engagement distinct, même si, du point de vue documentaire, il est incorporé dans le premier. Cette solution peut avoir un grand intérêt, car, du point de vue du droit constitutionnel, pareil engagement peut être plus facile à accepter qu'un engagement définitif.

37. On peut encore concevoir un engagement plus léger, dans le cas où il n'y a plus vraiment convention, mais une sorte de déclaration unilatérale de chaque Etat, affirmant son intention de suivre un certain comportement: c'est ce que l'on appelle des engagements parallèles. Les Etats peuvent exprimer leur intention de mettre en application certaines règles tant qu'ils n'auront pas notifié qu'ils cessent de le faire. Il s'agit donc d'une clause purement potestative. Pourquoi vouloir interdire une telle solution si elle rend des services?

38. Par conséquent, ou bien la Commission est capable de trouver une rédaction rappelant aux Etats la souplesse des positions qu'ils peuvent prendre, et M. Reuter est partisan du maintien de l'article, ou bien elle n'arrive pas à rédiger semblable disposition et alors il faut supprimer l'article, car, au lieu d'élargir

une institution utile, il aurait pour unique effet d'en entraver le fonctionnement dans certains cas.

39. M. ELIAS appuie entièrement les observations de M. Reuter. C'est précisément parce qu'il avait prévu la possibilité mentionnée par M. Reuter qu'il a lui-même proposé, à la séance précédente, la suppression de l'article 24. Il doute que la Commission puisse s'entendre sur un texte pour cet article.

40. M. AGO est parfaitement d'accord avec M. Reuter en ce sens qu'il lui paraît essentiel d'arriver à rédiger un ou deux articles envisageant deux hypothèses bien distinctes.

41. Selon une première hypothèse, le traité entre en vigueur au moment de sa signature et sera confirmé lors de la ratification, de sorte qu'il n'entre en vigueur que sous condition résolutoire. C'est un cas qui est loin d'être théorique et qui est très important.

42. Selon l'autre, pour laisser plus de liberté d'action aux Etats, le traité n'entre pas en vigueur mais seulement certaines de ses clauses en vertu d'un accord distinct. Le traité lui-même entrera en vigueur au moment de la ratification, mais les parties sont d'accord pour mettre quelques dispositions en application à titre provisoire. On a donc théoriquement un autre accord, celui-ci en forme simplifiée.

43. M. TSURUOKA estime que le mot « provisoire » est assez malheureux et serait d'avis d'en chercher un autre.

44. M. LACHS estime qu'il n'y a pas grande différence entre l'opinion exprimée par un certain nombre de membres de la Commission et la proposition de M. Reuter. Il ne croit pas que l'un quelconque des membres de la Commission ait préconisé des restrictions à la liberté des Etats en la matière. Il est parfaitement entendu que les Etats doivent disposer du maximum de liberté en ce qui concerne tant l'application provisoire des traités que les modalités de cette application, en même temps que sont protégés les droits des autres Etats. La façon dont le Rapporteur spécial a abordé le problème dans son texte paraît assurer l'équilibre nécessaire à cet égard. Cet article est utile et la Commission peut maintenant le renvoyer au Comité de rédaction et charger ce dernier d'élaborer un texte satisfaisant.

45. M. CADIEUX se demande si, à partir de la distinction proposée par M. Ago, on ne pourrait pas envisager des titres différents pour des accords différents.

46. Si l'on envisage le traité comme un traité principal, qui lie la volonté des parties et dont on veut que toutes les clauses entrent en vigueur à partir de la signature, quitte plus tard à le confirmer ou à le détruire, il s'agira d'un accord conditionnel. Un point subsidiaire reste à établir en ce cas: quand la condition sera-t-elle réalisée ou non? M. Cadieux se demande à ce propos si le libellé actuel (« jusqu'au moment où il devient évident ») donne aux Etats une indication suffisamment précise. C'est une question que le Comité de rédaction devra examiner avec une attention particulière.

47. Pour ce qui est de l'autre accord ou traité subsidiaire, celui-là est vraiment provisoire, car il disparaît lorsque le traité principal entre définitivement en opération. Il y a peut-être moins d'objection à qualifier cet accord de « provisoire », à le distinguer nettement de l'autre et à laisser aux Etats toute liberté d'action en ce qui concerne le nombre de dispositions de l'accord principal qu'ils veulent incorporer à l'accord subsidiaire ou collatéral.
48. Si cette distinction pouvait être faite, la question serait alors de savoir s'il est nécessaire de parler de ces accords provisoires dans le texte même. Il est possible que ce soit une question qui relève de la liberté des parties aux négociations et qu'il suffise d'indiquer que leur liberté d'action est assez grande et que différentes modalités peuvent être incorporées dans les arrangements préliminaires, sans qu'il soit nécessaire de prévoir cette situation dans le texte même.
49. M. AMADO fait observer que les Etats sont libres de stipuler ce qu'ils veulent dans le traité et qu'ils peuvent prévoir que le traité entrera en vigueur en attendant que d'autres actes se réalisent. M. Amado est partisan de l'article, encore que le mot « provisoire » le contrarie, mais c'est un défaut de style auquel il est possible de remédier.
50. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA déclare que c'est en raison des difficultés d'ordre constitutionnel qui retardent parfois la ratification qu'il juge l'article 24 particulièrement utile. Cet article permettra à un Etat de chercher à résoudre les difficultés résultant de la constitution du pays en acceptant l'entrée en vigueur du traité à titre provisoire. Si les dispositions de l'article ne sont, dans une large mesure, que la description d'une pratique existante, c'est par là même qu'elles jouent un rôle très utile : elles mettront les Etats qui se heurtent à des difficultés d'ordre constitutionnel en mesure de prouver la légitimité de cette pratique.
51. M. Jiménez de Aréchaga pense, comme M. Tounkine, qu'il faudrait poser une règle exigeant une notification, sous une forme ou une autre, de la part des Etats qui décident de ne pas ratifier le traité.
52. Il insiste vivement pour que l'on conserve l'adjectif « provisoire » en épithète à l'expression « entrée en vigueur »; la Commission ne devrait pas, par respect de la précision théorique, s'éloigner de la terminologie couramment utilisée dans la pratique existante des Etats.
53. Passant à la distinction proposée par M. Ago, M. Jiménez de Aréchaga déclare n'être pas convaincu qu'il existe en pratique une différence entre les deux situations que M. Ago a mentionnées. Des Etats tels que les Etats d'Amérique latine, s'ils désirent remédier aux difficultés qui résultent de leur constitution, peuvent décider de mettre en application, à titre provisoire, tout l'ensemble du traité. La seule différence réelle porte sur les clauses finales, qui ont un régime propre, comme l'a reconnu la Cour internationale de Justice.
54. M. TOUNKINE reconnaît qu'il existe deux possibilités, comme l'a dit M. Ago, mais, pour des considérations d'ordre pratique, il ne croit pas que ces deux possibilités doivent être envisagées à l'article 24. L'entrée en vigueur provisoire est une question d'importance et l'article 24 devrait être conservé pour la régler; au contraire, lorsque les parties conviennent de mettre en application un certain nombre de dispositions du traité, il y a, en réalité, un accord distinct. Les accords de ce genre peuvent être de caractère très divers et il serait peu pratique de ne traiter que d'une catégorie; si le cas envisagé n'était pas mentionné à l'article 24, il ne s'ensuivrait pas que les parties ne puissent conclure un accord ayant pour effet de mettre en application certains articles avant l'entrée en vigueur définitive du traité.
55. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, constate que la discussion n'a pas révélé de grandes divergences de vues, bien que les membres de la Commission diffèrent parfois sur ce qui doit figurer dans l'article. Certaines difficultés de la Commission s'expliquent sans doute par l'impression qu'elle a éprouvée en 1962, lorsqu'elle a ajouté un article sur l'entrée en vigueur provisoire, qu'il s'agissait d'une nouveauté. On a eu ensuite le sentiment qu'il convenait d'apporter à l'article une attention toute particulière, en raison de ses conséquences du point de vue constitutionnel. Aussi, une certaine défiance s'est-elle fait jour au cours des débats de 1962, au sujet de l'emploi de l'expression « entrée en vigueur », sans précision, parce que, du point de vue constitutionnel, il peut fort bien s'agir d'un traité dont la conclusion doit être suivie de ratification, mais dont il est urgent d'appliquer les clauses. Cette situation s'est maintenant quelque peu modifiée et la Commission dans son ensemble paraît fermement convaincue qu'elle traite d'un phénomène commun, qui est devenu l'un des éléments ordinaires de la pratique actuelle en matière de traité.
56. Il importe de préciser les cas auxquels l'article a trait. Les dispositions de l'article visent à régler tant le cas où le traité lui-même prévoit l'entrée en vigueur provisoire que celui où un accord séparé est conclu à cet effet. Traitant de ces deux cas en termes généraux, la Commission a peut-être négligé l'existence d'un troisième, celui sur lequel M. Reuter a appelé l'attention, et où l'intention des parties n'est pas de faire entrer le traité en vigueur mais de mettre en application, à titre provisoire, certaines de ses parties seulement. L'article 24 doit être rédigé de manière à s'appliquer aux deux premiers cas; le Comité de rédaction devrait peut-être essayer de régler également le troisième, mais il pourrait être difficile de rédiger une disposition de ce genre parce que l'article vise l'entrée en vigueur provisoire du traité plutôt que l'application de ses clauses.
57. Le Comité de rédaction devrait également examiner la question de savoir si l'article 24 doit traiter, comme il le fait, non seulement de l'entrée en vigueur provisoire mais aussi de la terminaison du traité. En 1962, lorsque la Commission a adopté l'article 24, elle n'avait pas encore rédigé les dispositions relatives à la terminaison des traités. Peut-être faut-il revoir maintenant ce qui est dit à propos de la terminaison dans l'article 24, à la lumière de ces dispositions.
58. Du point de vue de la terminologie, il serait plus correct de parler d'entrée en vigueur « temporaire » que d'entrée en vigueur « provisoire », puisque c'est du facteur temps qu'il s'agit. On peut dire également que la

situation envisagée est celle que crée une « condition résolutoire ». Cependant, Sir Humphrey pense, comme M. Jiménez de Aréchaga, qu'il est préférable de conserver le mot « provisoire » parce que les Etats l'emploient presque toujours dans les instruments qu'ils signent.

59. Le Rapporteur spécial accepte la suggestion selon laquelle l'application des dispositions de l'article 24 ne devrait pas être limitée aux traités bilatéraux; telle n'était pas son intention et la rédaction devra donc être améliorée pour éliminer toute possibilité de créer une telle impression. Il existe un certain nombre de traités multilatéraux qui prévoient l'entrée en vigueur provisoire.

60. Le PRÉSIDENT suggère que la Commission envoie la proposition du Rapporteur spécial au Comité de rédaction qui examinera l'article en tenant compte de toutes les objections et de toutes les suggestions faites par les membres de la Commission.

*Il en est ainsi décidé*⁴.

ARTICLE 8 (Parties à un traité)

Article 8

Parties à un traité

1. Dans le cas d'un traité multilatéral général, tout Etat peut devenir partie au traité, à moins que le traité lui-même ou les règles en vigueur dans une organisation internationale n'en disposent autrement.

2. Dans tous les autres cas, peut devenir partie au traité tout Etat :

a) Qui a participé à l'adoption du texte du traité, ou
b) Auquel le traité lui-même reconnaît expressément la faculté de devenir partie, ou

c) Qui, bien qu'il n'ait pas participé à l'adoption du texte, a été invité à assister à la conférence au cours de laquelle le traité a été élaboré, à moins que le traité n'en dispose autrement.

61. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 8. Toutefois, avant de demander au Rapporteur spécial de présenter sa version révisée du texte de cet article, il tient à appeler l'attention des membres de la Commission sur les réponses préparées par le Secrétariat aux questions qu'a posées M. Rosenne à la 782^e séance; les questions et les réponses se présentent comme suit :

Questions

A. Quelle est la pratique suivie par le Secrétaire général, en sa qualité d'autorité chargée de l'enregistrement ou du classement et de l'inscription des traités conclus a entre un Etat Membre des Nations Unies et un Etat qui n'est ni membre des Nations Unies ni membre d'une institution spécialisée et b entre deux ou plusieurs Etats dont aucun n'est membre des Nations Unies ni d'une institution spécialisée? Si le Secrétaire général a accepté des traités de ce genre aux fins d'enregistrement ou de

classement et d'inscription au Répertoire, est-il en mesure de dire quelles ont été les réactions des gouvernements à la suite de l'enregistrement de ces traités par des Etats appartenant à la seconde catégorie ?

B. Le Secrétaire général peut-il faire savoir à la Commission si d'autres autorités chargées de fonctions de dépositaire — gouvernements ou secrétariats d'organisations — ont adopté une attitude analogue à celle du Département d'Etat et dont il est question au paragraphe 5 des Observations et propositions du Rapporteur spécial relatives à l'article 8 dans son quatrième rapport (A/CN.4/177) ?

Réponses

A.1. Il n'est pas rare que le Secrétaire général reçoive pour enregistrement des traités conclus par un Etat Membre des Nations Unies et un Etat qui n'est ni membre des Nations Unies ni membre d'une institution spécialisée. Lorsque le traité est présenté par un Etat Membre, le fait que l'une des parties n'est pas membre n'a jamais empêché l'enregistrement.

2. L'un des premiers cas cités à ce propos (*Répertoire de la pratique des Nations Unies*, vol V., Art. 102, par. 41-42) se rapportait à l'enregistrement par un Etat Membre d'un accord conclu avec l'Espagne, qui n'était pas encore membre de l'Organisation à l'époque. Un autre Etat Membre a élevé des objections à ce sujet dans une communication adressée au Secrétaire général où il a fait observer que l'enregistrement d'un tel accord était contraire aux résolutions 23 (1) et 39 (1) de l'Assemblée générale et a demandé que le numéro correspondant du registre soit supprimé. Dans sa réponse, le Secrétaire général a déclaré qu'il regrettait de ne pouvoir prendre en considération la demande d'annulation de l'enregistrement. Les arguments sont résumés dans le *Répertoire*.

3. D'autres cas (*Répertoire de la pratique des Nations Unies*, supplément n° 1, vol. II, Art. 102, par. 12-23) se rapportaient à l'enregistrement, en 1955 et en 1956, par un Etat Membre, d'accords conclus avec la République populaire démocratique de Corée, la République démocratique allemande et la République populaire de Chine.

Le Relevé mensuel des traités et accords internationaux enregistrés ou classés et inscrits au Secrétariat (pour novembre 1955 et janvier 1956), qui mentionnait ces enregistrements, et tous les numéros ultérieurs du *Relevé* contiennent une note liminaire expliquant la position adoptée par le Secrétariat. Il y est dit notamment :

« 5. ... En ce qui concerne l'enregistrement d'office ou le classement et l'inscription au Répertoire dans les cas où, conformément au Règlement, il appartient au Secrétariat de prendre l'initiative à cet égard, celui-ci est nécessairement compétent pour traiter de tous les aspects de la question.

6. Dans les autres cas, c'est-à-dire lorsque c'est une partie à un traité ou à un accord international qui présente l'instrument aux fins d'enregistrement, ou de classement et d'inscription au Répertoire, le Secrétariat examine ledit instrument afin de déterminer s'il rentre dans la catégorie des accords qui doivent être enregistrés ou de ceux qui doivent être classés et inscrits au Répertoire, et afin de s'assurer que les conditions techniques du Règlement sont remplies... Toutefois, comme le terme « traité » et l'expression « accord international » n'ont été définis ni dans la Charte ni dans le Règlement, le Secrétariat, en appliquant la Charte et le Règlement, a adopté comme principe de

⁴ Pour la reprise du débat, voir 814^e séance, par. 38 à 56.

s'en tenir à la position adoptée à cet égard par l'Etat Membre qui a présenté l'instrument à l'enregistrement, à savoir que pour autant qu'il s'agit de cet Etat comme partie contractante, l'instrument constitue un traité ou un accord international au sens de l'Article 102. Il s'ensuit que l'enregistrement d'un instrument présenté par un Etat Membre n'implique, de la part du Secrétariat, aucun jugement sur la nature de l'instrument, le statut d'une partie ou toute autre question similaire. Le Secrétariat considère donc que les actes qu'il pourrait être amené à accomplir ne confèrent pas à un instrument la qualité de « traité » ou d'« accord international » si cet instrument n'a pas déjà cette qualité, et qu'ils ne confèrent pas à une partie un statut que, par ailleurs, elle ne posséderait pas. »

4. A la suite de la publication des *Relevés* pour novembre 1955 et janvier 1956, les représentants des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la République de Chine, de l'URSS et des Philippines ont adressé au Secrétaire général des communications qui sont résumées dans le passage du *Supplément au Répertoire* cité plus haut. Tous ces pays ont souligné que l'enregistrement d'un traité au Secrétariat n'avait aucun effet juridique en ce qui concerne le statut de régimes qu'ils ne reconnaissent pas; plusieurs d'entre eux ont déclaré aussi que le silence gardé par eux au sujet de tels enregistrements ne préjugait en aucune façon leur position quant au statut de ces régimes.

5. Quant aux cas plus récents, on n'en connaît qu'un seul exemple. A propos de l'enregistrement par la Pologne du Protocole de La Haye du 28 septembre 1955 portant modification de la Convention de Varsovie du 12 octobre 1929 pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, l'Observateur permanent de la République fédérale d'Allemagne, dans une note verbale adressée au Secrétaire général concernant le fait que la liste des parties soumises par la Pologne comprenait la République démocratique allemande, a déclaré que « celle-ci ne peut être considérée comme étant devenue partie au Protocole parce qu'en vertu de ses articles 20 et 22, cet instrument constitue un accord entre Etats alors que la prétendue République démocratique allemande n'est pas un Etat mais simplement une partie de l'Allemagne sous occupation étrangère ». Il a demandé en outre que cette communication soit portée à la connaissance de tous les Etats parties au Protocole.

6. Le Secrétaire général a répondu que la note susmentionnée « ... concerne une question à propos de laquelle les communications destinées aux Etats intéressés ou les objections soulevées doivent être normalement acheminées par l'intermédiaire du depositaire dudit Protocole. N'étant pas depositaire du Protocole en question, le Secrétaire général considère qu'il n'entre pas dans les attributions dont il est investi en vertu de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies de faire parvenir aux Etats parties au Protocole la communication de l'Observateur permanent ». A propos de cette réponse, l'Observateur permanent de la République fédérale d'Allemagne a fait ultérieurement savoir au Secrétaire général que, sur la demande de son Gouvernement, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique avait adressé au Gouvernement polonais une note dans laquelle il faisait observer « que la prétendue République démocratique allemande n'étant pas un Etat, n'avait pas qualité pour devenir partie audit Protocole et que, par conséquent, elle ne pouvait figurer sur la liste des Etats parties au Protocole qui a été enregistré auprès du Secrétaire général des Nations Unies ». Il a ajouté que tous les Etats parties au Protocole avaient été informés de la teneur de cette

déclaration. Aucune mesure ne fut prise par le Secrétaire général à la suite de cette communication.

7. On notera que tous les cas qui viennent d'être mentionnés concernaient des traités soumis aux fins d'enregistrement par un Etat Membre des Nations Unies. Aucun traité conclu avec un Etat Membre n'a jamais été présenté à l'enregistrement par un Etat non membre.

8. En ce qui concerne la seconde partie de la question, le Secrétaire général n'a jamais reçu, aux fins de classement et d'inscription au Répertoire, un traité entre deux ou plusieurs Etats dont aucun n'était membre des Nations Unies ou d'une institution spécialisée.

B.1. Le Secrétaire général ne possède pas de renseignements au sujet de la pratique suivie par les Etats lorsqu'ils reçoivent, de la part de gouvernements qu'ils ne reconnaissent pas, des instruments concernant des traités dont ils sont depositaires.

2. Un cas qui mérite cependant d'être mentionné est celui de la Suisse, qui, étant la Haute Autorité de l'Union de Berne pour la protection de la propriété littéraire et artistique, est chargée, en cette qualité, d'adresser des notifications concernant les conventions de l'Union, même si le texte desdites conventions et les instruments connexes sont déposés auprès d'autres gouvernements. Après la guerre, la République fédérale d'Allemagne a fait une déclaration aux termes de laquelle la Convention de Rome, à laquelle le Reich allemand était partie, s'appliquait de nouveau à son territoire. En sa qualité de Haute Autorité, la Suisse a porté cette décision à la connaissance des parties et un certain nombre d'entre elles, qui ne reconnaissent pas la République fédérale, ont protesté. Quelques mois plus tard, la République démocratique allemande a, elle aussi, fait une déclaration indiquant que la Convention de Rome s'appliquait de nouveau à son territoire et, une fois de plus, la Haute Autorité a fait parvenir une notification à cet effet aux parties. Certaines d'entre elles, qui ne reconnaissent pas la République démocratique, ont élevé des protestations. La Suisse a alors adressé une communication dans laquelle elle déclarait qu'elle avait envoyé la notification aux parties en sa qualité de Haute Autorité et que son acte ne préjugait en rien sa propre attitude en ce qui concerne la reconnaissance de la République démocratique. Le Gouvernement suisse ajoutait qu'à son avis, la question devait être réglée par la Conférence de l'Union.

62. Des observations écrites relatives à l'article 8 ont été communiquées par M. Liu dont les vues peuvent se résumer très brièvement comme suit : Considérée tant du point de vue théorique que sous l'angle de la pratique des Etats, l'idée d'universalité — en d'autres termes, l'idée que tout Etat ou toute entité a le droit de devenir partie à un traité — est, en fait, en contradiction avec la nature même des traités, et la thèse correcte est celle qu'a soutenue le Gouvernement japonais dans ses observations, à savoir que la question de la participation à un traité doit toujours être tranchée par les Etats participant à la conférence.

63. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle qu'à la quatorzième session, des divergences de vues considérables se sont fait jour au sujet de l'article 8 et qu'après une longue discussion le texte final n'a été approuvé qu'à une faible majorité. Dans son quatrième rapport, Sir Humphrey a brièvement analysé les observations faites par les gouvernements ou par les membres des délégations à la Sixième Commission,

observations qui sont ressorties des divergences de vues analogues au sujet de l'article. Bien qu'il partage lui-même l'opinion de la minorité, il a pensé qu'il était de son devoir, en tant que Rapporteur spécial, de se fonder sur les vues de la majorité en 1962; aussi a-t-il présenté un texte révisé très proche, dans les grandes lignes, de celui de 1962, mais plus bref et légèrement adapté pour donner satisfaction au Gouvernement suédois dont l'objection lui paraît valable. Le texte révisé est libellé comme suit :

« S'il ne ressort pas d'un traité quels Etats peuvent y adhérer :

a) Lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral général tout Etat peut y devenir partie;

b) Dans tous les autres cas, tout Etat qui a pris part à l'élaboration du traité ou qui a été invité à assister à la conférence au cours de laquelle le traité a été élaboré peut y devenir partie. »

64. Dans ses observations, Sir Humphrey Waldock a appelé l'attention sur certaines pratiques des dépositaires, au sujet desquelles des renseignements utiles ont été publiés récemment dans le volume 58 de l'*American Journal of International Law*⁵ de 1964, touchant une question qui avait retenu l'attention de la Commission à sa quatorzième session, savoir, la position délicate qui est celle du dépositaire quand le traité contient la formule « tout Etat » à propos des parties au traité. Du point de vue de la théorie, deux écoles se sont partagées la Commission, l'une favorable à l'adoption d'une règle du genre de celle qui a finalement été inscrite à l'article 8, selon laquelle, en cas de silence du traité, la formule « tout Etat » s'applique, et l'autre estimant que l'on devait tenir compte de la pratique de l'Organisation des Nations Unies au sujet des traités multilatéraux généraux élaborés sous son égide.

65. La nouvelle documentation fournie par le Secrétariat, en réponse à la demande faite par M. Rosenne à la 782^e séance, apporte de nouvelles lumières sur les points qui ont été discutés, mais elle n'ajoute pas grand-chose aux renseignements que le Rapporteur spécial a fournis dans son rapport. Il en ressort que, dans le cas où la situation juridique d'une entité serait douteuse, la formule « tout Etat » créerait, pour des raisons évidentes, de plus grandes difficultés au Secrétaire général des Nations Unies, s'il joue le rôle de dépositaire, ou au secrétariat de toute autre organisation internationale qui se trouverait dans la même situation, qu'elle n'en créerait à un gouvernement. Une certaine partie de la documentation réunie par le Secrétariat a trait aux fonctions du Secrétaire général, chargé d'enregistrer les traités, ce qui, bien entendu, constitue une question distincte.

66. Enfin, la Commission voudra certainement tenir compte des observations de M. Liu.

67. M. BRIGGS dit qu'il a préparé un nouveau texte pour l'article 13 (Adhésion) destiné à remplacer les articles 8, 9 et 13 actuels. Ce texte est ainsi libellé :

« 1. Aux fins des présents articles, l'adhésion est un acte par lequel un Etat qui n'a pas signé, ratifié ou approuvé un traité, accepte d'être lié par les dispositions dudit traité.

2. A moins que le traité lui-même n'en dispose autrement, un Etat ne peut adhérer à un traité

a) Qu'après l'entrée en vigueur du traité,

b) Et

i) Soit avec le consentement de toutes les parties au traité;

ii) Soit en vertu de dispositions ouvrant le traité à l'adhésion, adoptées conformément aux articles 65 et 66. »

68. Toutefois, M. Briggs ne parlera pas pour le moment des relations étroites existant entre les articles 8 et 9 — on pourrait dire, en un sens, que certains membres de la Commission voient dans ce dernier article un équivalent du premier — ni des liens existant entre les articles 9 et 13, mais limitera ses observations à l'article 8 lui-même et à la principale question qu'il pose, à savoir la définition du traité multilatéral général.

69. La Commission a décidé de traiter séparément la question de l'adhésion des nouveaux Etats aux anciens traités multilatéraux qui, comme ceux qui ont été conclus sous les auspices de la Société des Nations, sont devenus, par la force des choses, des traités fermés; M. Briggs, quant à lui, se demande si tous ces traités de la Société des Nations peuvent être classés dans la catégorie des traités multilatéraux généraux, malgré le titre que porte le rapport du Secrétaire général : « Traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations⁶. » Au paragraphe 3 de ses observations sur l'article 9, le Rapporteur spécial a traité cette question comme relevant du domaine de l'adhésion.

70. La deuxième question que pose l'article 8 est celle à laquelle se rapportent l'alinéa c du paragraphe 2 du texte original et l'alinéa b du nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial; mais ni le texte original, ni le commentaire de 1962, ne jettent grande lumière sur la question de savoir pourquoi la Commission estimait qu'il importait d'accorder des privilèges spéciaux aux Etats qui ont pris part à la rédaction du traité, mais n'ont pas signé le texte, ou à ceux qui ont été invités à assister à la conférence à laquelle le traité a été élaboré, mais ne se sont pas, en fait, rendus à cette invitation. Il est bien certain que rien n'oblige à leur accorder ce traitement, pourvu que le traité soit ouvert à l'adhésion.

71. De même, la portée exacte de l'expression « dans les autres cas », qui figure dans le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial pour l'alinéa b, n'apparaît pas clairement : Sir Humphrey Waldock se proposait probablement de dire « dans tous les cas ».

72. Si l'on fait abstraction des aspects politiques du problème, on a deux questions juridiques à examiner. Le moyen habituel, pour un Etat qui n'a pas participé

⁵ *American Journal of International Law*, vol. 58 (1964), p. 170 à 175.

⁶ Document A/5759.

à la rédaction du texte, de devenir partie à un traité est l'adhésion ou, plus rarement, une procédure équivalente que prévoient certains traités, savoir l'adhésion par signature. Cette procédure mise à part, le prétendu droit de participation n'est pas du domaine du droit des traités; il s'agit bien plutôt du droit de prendre part à une conférence internationale. Dans la mesure où le prétendu droit de participation revêt un caractère juridique, la question pourrait être réglée dans un article qui traiterait de l'adhésion; rien n'oblige à l'envisager à l'article 8. Le Rapporteur spécial a indiqué, au paragraphe 3 de ses observations sur l'article 9, que la Commission pensait avant tout à l'intérêt qu'il y a à faciliter l'ouverture de certaines catégories de traités multilatéraux « fermés » à la participation d'autres Etats. Mais c'est un résultat que l'on peut certainement obtenir sans recourir à un principe général aussi vague que celui qui est énoncé au paragraphe 1 de l'article 8.

73. La seconde question est celle de savoir s'il serait possible de donner une définition du traité multilatéral général sur laquelle on puisse fonder une règle nouvelle *de lege ferenda* permettant à tout Etat de devenir partie, sauf disposition contraire du traité lui-même ou des règles et de la pratique d'une organisation internationale. A sa quatorzième session, la Commission, sans tenter une définition du traité multilatéral, a essayé de définir le traité multilatéral général en se référant essentiellement à sa teneur et en laissant entendre, du moins tacitement, que des traités de ce genre doivent réunir un grand nombre de parties. Les gouvernements ont, à juste titre, critiqué la formule à laquelle était parvenue la Commission. Personnellement, M. Briggs se voit obligé de demander quel nombre d'Etats il faut ajouter à trois pour transformer un traité multilatéral en traité multilatéral général : la définition donnée par la Commission ne fournit aucune indication à ce sujet. Toutes les tentatives visant à l'établissement de distinctions juridiques entre diverses catégories de traités sur la base de leur teneur ont échoué, y compris l'effort tenté par Lord McNair dans un article intéressant publié dans le *British Yearbook of International Law* il y a quelques années.

74. La définition énoncée à l'alinéa 1 c de l'article premier du projet de 1962 est à la fois vague et juridiquement imprécise. Le critère selon lequel un tel traité doit porter sur des questions d'intérêt général pour l'ensemble des Etats est inapplicable, car il peut se rapporter à tout traité bilatéral de paix ou d'armistice ou à un pacte régional de sécurité. A la suite des objections formulées par plusieurs gouvernements, le Rapporteur spécial a renoncé à ce critère particulier. Reste l'autre critère, à savoir qu'un traité multilatéral général est un traité relatif à des normes générales de droit international. Mais on peut trouver cette caractéristique dans un grand nombre d'autres catégories; par exemple les traités bilatéraux tels que le Traité de Washington de 1871 conclu entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique⁷ avant l'arbitrage de l'Alabama, certains traités régionaux et les conventions de codification telles que les Conventions de Vienne de 1961 et de 1963.

Comme l'a fait observer M. Gros à la 667^e séance⁸, il existe non pas une seule mais plusieurs catégories de conventions multilatérales générales, de sorte qu'on ne peut se fonder sur le premier critère énoncé à l'alinéa 1 c de l'article premier. Ce qui vient encore à l'appui de cette affirmation, c'est la liste fort disparate des traités conclus sous les auspices de la Société des Nations, mentionnées dans la deuxième partie du rapport du Secrétaire général (A/5759).

75. Une autre catégorie de traités multilatéraux généraux, à savoir la Charte des Nations Unies et les actes constitutifs des institutions spécialisées ne sont pas ouverts à l'adhésion de tous les Etats en raison des conditions requises concernant la qualité de membre. Une troisième catégorie, de date plus récente, est pratiquement ouverte à l'adhésion universelle; telle est par exemple le cas de la Convention unique de 1961 relative aux stupéfiants ou de certains accords relatifs aux produits, conclus au sein de l'Organisation des Nations Unies.

76. Ceux qui font des objections à l'encontre de la formule des Nations Unies et appuient la formule « tout Etat », ne visent probablement pas tant l'exclusion d'Etats proprement dits que celle d'entités à propos desquels se pose précisément la question de savoir si elles constituent ou non des Etats, mais la règle proposée au paragraphe 1 de l'article 8, que ce soit dans le premier projet ou dans le nouveau texte du Rapporteur spécial, ne peut en aucun cas autoriser l'adhésion par de telles entités en raison des dispositions contenues dans les traités eux-mêmes qui utilisent la formule des Nations Unies ou de la disposition expresse introduite dans les deux versions de l'article 8. Même si l'on supprimait cette disposition, comme le proposent certains gouvernements, il serait certainement contraire à la politique des Nations Unies de vouloir en déduire que la formule « tout Etat » implique l'universalité, car l'Organisation ne considère pas comme des Etats, des entités dont les habitants n'ont pu exercer le droit de disposer d'eux-mêmes.

77. M. Briggs propose, par conséquent, de supprimer l'article 8, dans la mesure où il soulève des questions d'ordre juridique, celles-ci se rapportent à l'adhésion, et peuvent être traitées dans un article distinct consacré à cette question. La Commission devrait également renoncer à vouloir définir les traités multilatéraux généraux, car toute tentative de ce genre est vouée à l'échec.

78. M. CASTRÉN rappelle que l'article 8 a suscité beaucoup de difficultés en 1962. Après de longues discussions, la majorité de la Commission est arrivée au compromis que constitue le texte actuel. Le compromis est modeste et le champ d'application de l'article est évidemment très limité.

79. Personnellement, M. Castrén aurait voulu aller plus loin, car il estime que les traités multilatéraux généraux devraient, en principe, être ouverts à tous les Etats membres de la communauté internationale. Surtout si l'on limite ces traités aux traités-lois, selon la sugges-

⁷ *British and Foreign State Papers*, vol. LXI, p. 40.

⁸ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, 667^e séance, par. 45.

tion faite par le Rapporteur spécial dans ses observations relatives à l'alinéa 1 c de l'article premier (A/CN.4/177), il ne voit aucune raison d'empêcher ces Etats de devenir parties à de tels traités.

80. On ne saurait exagérer les difficultés dans lesquelles se trouvent les dépositaires de traités s'ils reçoivent des notifications d'adhésion de la part du gouvernement d'une entité dont la qualité d'Etat, sujet de droit international, est contestée ou n'est pas reconnue par tous les membres de la communauté internationale. Dans ses observations relatives à l'article 8 (A/CN.4/177, par. 5), le Rapporteur spécial dit que ces obstacles ne sont pas insurmontables et, de l'avis de M. Castrén, la question de la reconnaissance est un problème spécial, sans importance décisive pour la question dont la Commission s'occupe maintenant. M. Castrén ne croit pas non plus qu'il y ait souvent des cas où des entités sans personnalité internationale expriment le désir de devenir parties aux traités internationaux.

81. Le problème est différent de celui auquel a trait l'article 3, relatif à la capacité de conclure des traités. Il fallait alors formuler une définition, plutôt théorique, qui ne prête pas à la critique. Il s'agit, dans l'article 8, de résoudre une question pratique qui revêt aussi une grande importance de principe. Si M. Castrén fait cette observation, c'est que, ayant proposé la suppression de l'article 3, il ne voudrait pas être taxé d'inconséquence.

82. La pratique générale des Etats, et particulièrement celle que suit l'Organisation des Nations Unies, n'admet pas que tous les Etats aient la liberté d'adhérer aux traités des autres, quel que soit le caractère de ces traités. La Charte déjà impose à cet égard des conditions précises. Des observations des gouvernements sur l'article 8 il ressort que leurs points de vues varient beaucoup, d'un extrême à l'autre. Il y a aussi des gouvernements, comme celui du Danemark, qui ont accepté la proposition de la Commission. Il semble difficile de donner satisfaction à tous. La Commission pourrait évidemment choisir la voie la plus facile et se borner à présenter un article qui ne fasse que confirmer la pratique actuelle.

83. M. Castrén pense que la Commission devrait, dans ce cas, s'autoriser de son mandat pour proposer des règles de caractère progressif et faire ainsi un premier pas vers l'extension du droit des Etats de participer aux traités multilatéraux généraux importants. Il suggère donc que la Commission ne revienne pas sur sa décision de 1962 et qu'elle accepte la substance de l'article 8.

84. En ce qui concerne la forme, M. Castrén souscrit aux propositions du Rapporteur spécial et du Gouvernement suédois, entre autres, visant à rédiger l'article d'une manière plus claire et concise. Il est prêt à accepter, sous réserve de quelques améliorations de forme, la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial, qui ne diffère guère de celle qu'a suggérée le Gouvernement suédois.

85. M. TOUNKINE dit que le paragraphe 1 de l'article traite de l'un des principes fondamentaux du droit des traités et que le sort même de tout le projet de la Commission peut dépendre de la façon dont ce paragraphe sera formulé. Tous les membres de la Commis-

sion connaissent la pratique issue de la guerre froide, suivant laquelle certains Etats ont été empêchés de devenir parties à des traités multilatéraux généraux. A la question de savoir si les Etats sont libres d'exclure de cette façon certains membres de la communauté internationale, M. Tounkine, se plaçant au point de vue juridique, répond catégoriquement : non.

86. La reconnaissance, par la Commission, de l'existence d'un principe selon lequel les traités multilatéraux généraux doivent être ouverts à tous les Etats, représente une contribution substantielle au développement du droit international moderne. C'est là un aspect d'un autre principe fondamental de *jus cogens*, à savoir l'égalité souveraine des Etats. En vertu de la définition figurant à l'alinéa c de l'article premier, tout Etat doit avoir le droit de participer à l'élaboration des normes générales du droit international qui doivent être obligatoires pour tous. Interdire à certains Etats l'accès aux traités multilatéraux généraux, par quelque moyen que ce soit, direct ou indirect, serait incompatible avec la nature même de ces traités et préjudiciable au progrès du droit international. Cela étant, le paragraphe 1 de l'article 8 doit être modifié de manière à ne contenir que cette seule disposition : « Dans le cas d'un traité multilatéral général, tout Etat peut devenir partie au traité. » Le reste du paragraphe doit être supprimé.

La séance est levée à 12 h. 45.

792^e SÉANCE

Lundi 31 mai 1965, à 17 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Ca-
dieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez
de Aréchaga, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou,
M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tabibi, M. Toun-
kine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Wal-
dock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

Point 2 de l'ordre du jour

ARTICLE 8 (Parties à un traité)¹ (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 8.

2. M. LACHS dit que ses observations porteront uniquement sur les problèmes fondamentaux que soulève l'article 8 et qu'il laissera de côté les questions de rédac-

¹ Voir 791^e séance, par. 61 et par. 63.

tion. Le texte élaboré par la Commission à sa quatorzième session est un compromis quelque peu boiteux entre deux principes — savoir entre ce qu'on appelle la liberté des Etats de choisir leur partenaire dans un instrument international, d'une part, et le caractère universel des normes générales du droit international qui intéressent tous les Etats, d'autre part. Cette opinion est corroborée par les observations des gouvernements et les commentaires que le Rapporteur spécial leur a consacrés. Beaucoup de gouvernements ont soutenu que l'article ne va pas assez loin; certains, comme celui du Japon, ont préconisé sa suppression, tandis que d'autres l'ont critiqué parce qu'ils estiment qu'il porte atteinte à la liberté des Etats contractants de déterminer la portée d'un traité. A la précédente séance, M. Briggs a présenté une argumentation très serrée en faveur de la suppression pure et simple de l'article.

3. De l'avis de M. Lachs, les solutions traditionnelles sont loin d'être satisfaisantes et la Commission ne doit pas se dissimuler le fait que les discussions qui se sont déroulées en 1962, de même que les considérations qui ont été avancées depuis, ont porté sur le véritable nœud du problème, c'est-à-dire la reconnaissance, bien qu'on n'ait jamais voulu l'avouer ouvertement. Le moment est venu d'appeler les choses par leur nom et d'admettre que les Etats désirent conserver leur liberté d'action en matière de reconnaissance et hésitent par conséquent à entrer en relations contractuelles avec des gouvernements qu'ils ne veulent pas reconnaître ou avec des entités auxquelles ils refusent de reconnaître le statut d'un Etat de crainte que cela n'implique leur reconnaissance. La reconnaissance est un fait politique que la Commission doit garder présent à l'esprit.

4. S'il a bien compris l'origine de la difficulté, la solution consisterait à donner aux Etats l'assurance que le projet d'article n'impliquera pas la reconnaissance. Cela serait conforme à la pratique suivie avant l'adoption de la formule des Nations Unies, époque à laquelle les Etats qui concluaient des traités avaient surtout recours à deux subterfuges pour conserver leur liberté d'action. L'un était de refuser d'accepter les obligations découlant d'un traité à l'égard d'un Etat ou d'un gouvernement qu'ils ne reconnaissaient pas; c'est ce qui a eu lieu dans le cas de la Convention sanitaire internationale de 1926², de la Convention de 1929 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer³ et de la Convention de 1931 pour limiter la fabrication et régler la distribution des stupéfiants⁴. L'autre subterfuge consistait à faire une déclaration indiquant que la participation à un traité n'impliquait pas la reconnaissance; c'est à ce procédé qu'ont eu recours l'Autriche, à la Conférence de 1863 sur l'Escaut, et la Colombie, à propos de l'admission du Panama à la Société des Nations. Il y a eu également des circonstances où des Etats se sont vu refuser le droit de devenir partie à un traité en tant que tel « en attendant la reconnaissance », comme ce fut le cas, par exemple, pour le Traité du Spitzberg signé à Paris le

9 février 1920 mais même alors « les nationaux et les sociétés » de l'Etat dont le gouvernement n'était pas reconnu ont été admis à jouir « des mêmes droits que les ressortissants des Hautes Parties contractantes⁵ ». Mais il y a d'autres traités où même une telle réserve ne serait pas admissible, car elle réduirait à néant l'objet même du traité. On peut citer, à titre d'exemple, le Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale (Paris, 1928)⁶ qui, en fait, ne comporte aucune réserve de ce genre.

5. Pendant la période entre les deux guerres, les gouvernements non reconnus admis à participer à des instruments internationaux avec des réserves ont été beaucoup plus nombreux que ceux auxquels cette participation a été refusée. La possibilité pour un Etat d'être partie à des traités multilatéraux sans que cela implique sa reconnaissance est maintenant acceptée comme un principe général du droit international. Ce point de vue est corroboré par les renseignements fournis par le Secrétaire général et par ceux que le conseiller juridique du Département d'Etat des Etats-Unis a fournis en 1963 à la Commission des affaires étrangères du Sénat.

6. Si les Etats manifestent des inquiétudes au sujet de la formule « tout Etat », c'est probablement parce qu'ils craignent que la participation à un traité ne renforce la position des Etats qu'ils ne veulent pas reconnaître, mais cette objection ne manquerait pas de disparaître si la Commission affirmait sans ambages quelles sont les véritables incidences de l'article relatif aux parties à un traité.

7. La doctrine selon laquelle les Etats sont libres de choisir leurs partenaires éventuels dans un traité ne s'applique pas nécessairement à toutes les catégories de traités; c'est ainsi qu'un traité multilatéral général qui énonce des normes générales de droit international ou qui présente un intérêt général pour tous les Etats doit, par définition, être ouvert à une participation universelle. Comme exemples de traités de ce genre, on peut citer les Conventions de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne et le Pacte Briand-Kellog. Les avantages qu'il y a à permettre à des entités non reconnues de devenir parties à des instruments qui créent de nouvelles règles de droit ou confirment des règles existantes l'emportent sur les inconvénients, parce que cette participation permet d'obtenir des engagements et des garanties réciproques d'une importance capitale qu'on n'obtiendrait pas autrement. Il serait contraire à la logique et au droit d'empêcher ces gouvernements ou ces entités d'adhérer à des instruments tels que la Convention sur le génocide, la Convention sur l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, ou au Traité de Moscou relatif à l'interdiction des essais nucléaires, parce que les traités qui énoncent des normes de droit générales ou nouvelles doivent, par leur nature même, avoir un caractère universel et être ouverts à tous sans limitation. S'il en était autrement, ils ne permettraient

² Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. LXXVIII, p. 230.

³ *Ibid.*, vol. CXXXVI, p. 83.

⁴ *Ibid.*, vol. CXXXIX, p. 302.

⁵ *Ibid.*, vol. II, p. 14.

⁶ *Ibid.*, vol. XCIV, p. 58.

pas d'atteindre le but qu'ils visent. Peut-on limiter l'interdiction du génocide à certaines régions seulement du globe sous prétexte que certains gouvernements ne sont pas reconnus par d'autres ? On ne saurait certes avancer un tel argument pour refuser de protéger des hommes partout où ils se trouvent ni pour empêcher la coopération de tous en vue de prévenir et de réprimer ce crime.

8. La Commission devrait dire en termes exprès que le seul fait de la non-reconnaissance n'empêche pas l'entité en question d'être un facteur des relations internationales : sa seule existence y suffit. Les faits sont obstinés et il faut en tirer les conséquences juridiques qui s'imposent. Exclure ces entités du processus d'élaboration des traités serait diviser le monde en deux catégories d'Etats, auxquelles s'appliqueraient deux catégories de règles, créer ainsi une dualité ou une pluralité très regrettable et introduire des considérations politiques dans un domaine où le point de vue juridique devrait l'emporter.

9. L'argument selon lequel le principe d'universalité créerait des difficultés au dépositaire et rendrait donc une disposition qui s'en inspirerait inacceptable pour la majeure partie des gouvernements n'est pas pertinent, car il touche à la procédure et non au fond; or l'expérience du récent Traité interdisant les essais d'armes nucléaires montre combien il est facile de surmonter cette difficulté. Quatre-vingts Etats l'ont signé dans les trois capitales, Moscou, Washington et Londres, deux à Washington et à Moscou, un à Moscou et à Londres, sept à Washington et à Londres, trois à Moscou seulement et treize à Washington seulement. D'autres signatures y ont été apposées par la suite. On a préconisé une procédure semblable à la Commission des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, au sujet du projet d'accord international sur l'assistance aux objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, et à leur équipage en cas d'avarie ou d'atterrissage ou d'amerrissage forcé. Ainsi, les difficultés du dépositaire peuvent recevoir une solution et sont, en vérité, en voie de solution; la formule « tout Etat » ne constitue pas un obstacle insurmontable, même quand le dépositaire est une organisation internationale.

10. Les conclusions de M. Lachs sont donc les suivantes : en premier lieu, la Commission devrait faire ressortir plus clairement dans son commentaire que le fait d'être partie à un traité multilatéral ne suppose pas la reconnaissance; en deuxième lieu, la liberté qui appartient aux Etats de choisir leurs partenaires dans un traité ne peut jouer lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux généraux qui, par définition, sont universels; en troisième lieu, les critères adoptés jusqu'ici par l'Organisation des Nations Unies pour l'admission aux traités internationaux conclus sous son égide, étant évidemment de caractère politique, ne peuvent être appliqués aux traités multilatéraux généraux qui créent le droit, puisque cela revient à introduire un filtre politique à deux étages dans un processus juridique; quatrième, la catégorie spéciale que désigne l'expression traités multilatéraux généraux devrait être conservée dans le projet de la Commission; en cinquième lieu, la formule « tout Etat » devrait être renforcée et élargie.

11. M. TSURUOKA reconnaît qu'il y a, dans les arguments de M. Lachs, des points intéressants à retenir, mais il regrette de ne pouvoir partager entièrement son opinion.

12. Il attache une grande importance, en droit international, au principe de l'autonomie de la volonté des parties en matière contractuelle. Suivant ce principe, les Etats jouissent d'une entière liberté de choisir leurs partenaires quand ils concluent un traité, ce qui favorise l'activité internationale et le rapprochement des Etats entre eux. Ni la doctrine ni la pratique ne s'opposent à ce principe, lequel n'est rien moins que le corollaire des principes de la souveraineté des Etats et de l'égalité entre Etats indépendants, tous deux confirmés par la Charte des Nations Unies, qui en consacre aussi le corollaire. Le fait que le droit des Etats de choisir librement leurs partenaires contractuels découle directement et nécessairement de la notion de souveraineté n'exige aucune explication : il est inconcevable qu'un Etat indépendant soit mis dans l'obligation d'accepter, sans son consentement, en tant que partenaires au traité, des Etats que lui imposent d'autres Etats. Le consentement des Etats parties au traité est nécessaire pour l'ouvrir à la participation de tout Etat et cette règle s'applique aussi bien aux traités multilatéraux tout court qu'aux traités multilatéraux généraux.

13. Il ne s'ensuit pas que l'ouverture d'un traité multilatéral exige toujours le consentement unanime de tous les Etats participants à la conférence qui l'élabore. Les Etats voient dans un assouplissement de la règle de l'unanimité en la matière une conséquence des nécessités sociales de la communauté internationale. A l'heure actuelle, une majorité écrasante de cette communauté admet qu'une conférence réunie pour élaborer un traité multilatéral est entièrement libre de fixer la majorité requise pour régler la question relative à l'ouverture du traité aux Etats non participants à la conférence, tout comme elle est libre de fixer la majorité requise pour adopter d'autres dispositions du traité. C'est à la conférence de décider si elle veut ouvrir le traité à tout Etat ou à une catégorie plus ou moins limitée d'Etats.

14. Il y a loin de là à dire que tout traité multilatéral, du moment qu'il est d'ordre général, doit être ouvert à tout Etat, indépendamment de la volonté des Etats participant à une conférence réunie pour l'élaborer. Le moins que l'on puisse prétendre, c'est que beaucoup d'Etats ne reconnaissant pas cette thèse comme constituant une règle de droit international.

15. Peut-on donc raisonnablement s'attendre que ces Etats la reconnaissent comme règle *de lege ferenda* ? M. Tsuruoka conclut par la négative. Ces Etats ne verront ni la nécessité ni l'utilité de pareille règle en droit international. Ils craindront même de se voir privés, pour une raison peu valable, d'une partie de la liberté qui leur est reconnue; et le fait qu'ils ne savent pas au juste ce qu'est ou ce que n'est pas un traité multilatéral général augmente encore leurs craintes.

16. Si les Etats ne ressentent ni cette nécessité ni cette utilité, c'est qu'ils savent bien que la conférence n'a nullement besoin d'une telle règle pour trancher la question de l'ouverture du traité : elle peut la régler et l'a toujours réglée en toute liberté. Au reste, si l'idée

d'ouvrir le traité multilatéral général à tout Etat est conçue pour assurer une participation universelle à ce traité, il faut constater que les Etats doutent fort de son efficacité pratique. Le traité de Moscou a bien été ouvert à tout Etat, mais les deux gouvernements que beaucoup auraient voulu y voir adhérer sont restés et demeurent encore en dehors du traité, sans manifester aucune intention d'y devenir partie. C'est dire que la formule « tout Etat », que l'on pourrait interpréter comme une généreuse invitation, n'est pas dotée de cette vertu.

17. D'un autre côté, il ne faudrait pas perdre de vue que cette formule « tout Etat » risque de faire hésiter certains Etats à devenir parties au traité qui la renferme, ce qui restreint le nombre des Etats participants. Il ne faut pas non plus oublier que tout Etat a la possibilité de conclure avec les partenaires qui lui plaisent un traité multilatéral ayant la même teneur que le traité multilatéral général.

18. M. Tsuruoka est donc persuadé que l'insertion de la formule « tout Etat » pose un problème très délicat : elle restreint l'autonomie de la volonté des Etats dans leurs rapports contractuels, qui est l'un des grands principes du droit international, et elle risque de porter atteinte aux principes consacrés par la Charte des Nations Unies, à savoir le respect de la souveraineté des Etats indépendants.

19. Les Etats peuvent facilement se passer de la formule « tout Etat », car, réunis en une conférence, ils peuvent, chaque fois qu'ils le veulent, adopter cette formule. La perspective qu'elle risque de diminuer le nombre d'Etats participants au traité rendra probablement difficile son adoption par une conférence de plénipotentiaires, ce qui est encore une raison de la déconseiller à la Commission.

20. Certains enfin voudraient ériger la formule « tout Etat », sinon en règle de *jus cogens*, du moins en une règle de présomption ou en une règle d'interprétation couvrant les cas où les traités multilatéraux sont muets quant à la possibilité de les ouvrir à d'autres Etats que ceux qui ont participé à leur élaboration. M. Tsuruoka n'en voit pas la nécessité. S'il s'agit d'interprétation, les dispositions des articles du projet relatif à l'interprétation des traités suffisent amplement. Une présomption en faveur de la formule « tout Etat » risque même de trahir parfois la véritable volonté des Etats réunis en conférence internationale pour élaborer le traité. M. Tsuruoka envisage ce qui se passe dans les conférences internationales réunies pour élaborer des traités multilatéraux généraux. Il est impensable qu'à un moment quelconque, un ou deux Etats au moins parmi la centaine de pays qui participent à la conférence ne soulèvent pas la question de savoir à quels Etats le traité sera ouvert. La question sera donc discutée et fera l'objet d'un vote dans toutes les conférences chargées d'élaborer des traités multilatéraux généraux. Pourquoi alors ces traités resteraient-ils muets en la matière ? C'est parce que des propositions faites à ce sujet auront été rejetées. Il n'est pas superflu de rappeler que, dans la plupart des conférences, il faut la majorité des deux tiers pour adopter une disposition de fond. Une minorité d'un tiers plus une voix suffit donc à écarter toute proposition de cette nature. Par conséquent, il n'est pas

déraisonnable de prévoir qu'une proposition semblable à la formule qui prédomine actuellement dans la pratique internationale, peut être rejetée par une minorité plus une voix soutenant la formule « tout Etat », en sorte que le traité ne renfermera pas de disposition concernant son ouverture. En pareil cas, il serait absurde de prétendre que la volonté de la plupart des Etats participant à la conférence est présumée être en faveur de la formule « tout Etat ».

21. M. Tsuruoka estime donc que souvent la formule « tout Etat », en tant que règle de présomption, manque de fondement et que l'argument invoqué pour l'insérer dans le projet de convention ne se justifie pas.

22. Il suggère de modifier radicalement, sinon de supprimer, le paragraphe 1 de l'article 8.

23. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer qu'à une conférence diplomatique s'il existe un texte établi par la Commission du droit international il faut la majorité des deux tiers pour le rejeter; s'il n'y a pas de texte, il suffit de la majorité simple pour qu'un texte soit approuvé en commission et il faut la majorité des deux tiers pour qu'il soit adopté par la conférence plénière. Ce sont donc les forces à l'œuvre au sein d'une assemblée diplomatique plutôt que la rédaction qui décident.

24. La question qui se pose au Comité de rédaction est donc de trouver une formule ou deux variantes. Mais, si la Commission du droit international écarte toutes les formules, comme elle est encline à le faire de temps à autre, elle laissera la conférence diplomatique dans le plus grand embarras; l'absence de texte de base se révèle souvent la difficulté majeure à surmonter dans ces réunions.

La séance est levée à 17 h 50.

793^e SÉANCE

Mardi 1^{er} juin 1965, à 10 heures.

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Caedieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tabibi, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)
(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 8 (Parties à un traité)¹ (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 8.

¹ Voir 791^e séance, à la suite du par. 60 et au par. 63.

2. M. CADIEUX dit qu'il fondera sa déclaration sur son expérience de conseiller du gouvernement de son pays et qu'il abordera non seulement les aspects juridiques du problème, mais aussi ses aspects généraux de politique étrangère, étant donné qu'en cette matière les considérations de droit et de politique sont intimement liées.

3. Ni les observations qui ont été communiquées par les gouvernements, ni les arguments qui ont été présentés à l'appui du paragraphe 1 de l'article 8, ne l'ont conduit à modifier le point de vue qu'il avait exprimé en 1962².

4. A l'appui du texte de l'article 8, on a dit qu'il constituait un compromis acceptable. En fait, il ne s'agit pas là d'un compromis entre l'opinion selon laquelle les conventions multilatérales générales devraient être ouvertes à tout Etat et celle d'après laquelle l'article devrait refléter la pratique suivie actuellement par les Nations Unies en la matière. Un véritable compromis ne favoriserait aucun de ces deux points de vue, et pourrait, par exemple, laisser aux Etats le soin de trancher la question à chaque conférence, sans présumer du choix. Toutefois, même cette solution s'écarterait de la pratique actuelle et, dans cette mesure, impliquerait une prise de position. Dans ces conditions, la suppression de l'article est peut-être le seul compromis auquel la Commission puisse aboutir. De toute façon, ni la version de 1962, ni le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial ne constituent un compromis, puisqu'ils établissent une présomption contraire à la pratique actuelle des Nations Unies et font obligation à chaque conférence d'accepter ou de repousser cette présomption.

5. L'avis a également été exprimé que l'article 8 relève du développement progressif du droit international. Or, selon M. Cadieux, l'utilité même d'élaborer un article sur les parties à un traité n'est aucunement reconnue par tous et la formulation d'une règle relative à une question aussi controversée risque fort d'envenimer une querelle que la Commission s'efforce précisément de trancher. Les débats de cette dernière et ceux de la Sixième Commission, les observations écrites des gouvernements — tout cela montre qu'on se trouve devant un grave problème politique et que force est de l'admettre.

6. Du point de vue pratique, étant donné que la Commission n'a pas donné une bonne définition juridique de l'expression « traité multilatéral général », l'article 8 posera, à chaque conférence, la question de savoir si c'est d'un tel traité qu'il s'agit. De vaines complications surgiront ainsi lors de l'établissement des traités multilatéraux. La question de la participation à une conférence sera débattue aux Nations Unies, puis celle de l'adhésion sera discutée lors de la conférence, enfin, le Secrétaire général aura à déterminer si diverses entités entrent ou non dans le cadre de la formule « tout Etat » ; souvent, il pourra se voir obligé de soulever de nouveau la question aux Nations Unies.

7. En outre, la Commission, en tant qu'organe des Nations Unies, ne peut à la légère créer au Secrétaire général, agissant en qualité de dépositaire, des problèmes qu'illustre bien la conclusion de la déclaration que celui-ci a prononcée devant l'Assemblée générale en 1963 :

« ...Si la formule « tout Etat » était adoptée, je ne pourrais l'appliquer que si l'Assemblée générale me fournissait une liste complète des Etats entrant dans cette catégorie, à côté de ceux qui sont Membres des Nations Unies ou des institutions spécialisées, ou parties au Statut de la Cour internationale de Justice³. »

8. A l'argument suivant lequel le sort même du projet de convention sur le droit des traités est en jeu, M. Cadieux tient à répondre que c'est précisément le texte de 1962 qui risque d'ébranler les assises de cette convention, et que les versions extrêmes qui ont été proposées depuis lors sont, en fait, susceptibles de détruire toute chance de la voir acceptée par tous. La pratique actuelle exprime les vues de la majorité et il serait peu sage de favoriser ce qui a été jusqu'à présent le point de vue de la minorité. La formule proposée donnerait à un tiers plus un des Etats participant à une conférence de droit de dicter aux autres le choix des Etats qui devraient être autorisés à adhérer au traité, de sorte que ce ne serait pas le point de vue de la majorité qui prévaudrait nécessairement. Certains gouvernements pourraient du reste refuser de participer à certaines conférences devant la présomption introduite dans l'article 8.

9. En ce qui concerne le problème de la reconnaissance, il est hors de doute, du point de vue juridique, que le fait d'être partie, en même temps qu'un régime non reconnu, à un traité multilatéral ouvert à l'adhésion de tous ne crée pas de présomption de reconnaissance en faveur dudit régime. Cependant, on ne saurait ignorer que certains régimes non reconnus se servent effectivement du fait qu'ils sont parties à des traités multilatéraux comme d'un argument pour rehausser leur situation juridique. C'est donc une simplification excessive que de dire que l'on peut ignorer la question de la reconnaissance : elle fait partie du problème politique complexe que pose l'article 8.

10. Toutefois, l'argument le plus fort qui ait été présenté à l'appui de la formule de 1962, ou d'une version plus absolue de cet article, est le suivant : il est de l'essence des traités multilatéraux généraux d'être ouverts à l'acceptation de tous les Etats et toute autre assertion serait contraire au principe de l'égalité souveraine des Etats. En réalité, il serait illogique d'exclure certaines entités d'une conférence et de leur permettre ensuite d'adhérer au traité qui est le fruit de cette conférence. Les traités naissent du concours des volontés et de l'établissement d'une relation consensuelle ; la question des parties à un traité devrait donc être laissée à la décision des Etats qui prennent part à une conférence, car c'est la seule solution qui soit en harmonie avec leur égalité souveraine.

² Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, 667^e séance, par. 7 à 10.

³ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale*, Dix-huitième session, Séances plénières, 1258^e séance, par. 101.

11. Il a encore été dit qu'il faut permettre à tous les Etats de participer à l'élaboration des règles de *jus cogens*. Cet argument présuppose que les entités que l'on exclut constituent des Etats; il suppose en outre qu'il est nécessaire, pour un Etat, d'adhérer à une convention multilatérale pour participer au processus de l'élaboration du droit. En réalité, la théorie de l'universalité ne vaut ni pour la codification du droit international coutumier, ni pour le processus d'élaboration du droit par voie de convention.

12. Il est généralement admis qu'une règle de droit coutumier peut naître de la pratique d'un grand nombre d'Etats importants; ou même d'un nombre relativement peu élevé d'Etats jouant un rôle important dans un domaine particulier, les puissances maritimes par exemple. Les règles de droit international coutumier viennent à l'existence, qu'elles soient ou non acceptées par tous les membres de la communauté internationale. Il faut, en tout cas, que les entités qui demandent à être reconnues comme des Etats indépendants, appliquent les règles coutumières du droit international; sans cela, la question se poserait, aux yeux de certains Etats, de savoir si elles devront jamais être reconnues.

13. Quant aux règles conventionnelles, si elles résultent d'une codification, tout entité qui prétend être un Etat est déjà tenue de les accepter; si elles relèvent du développement progressif, rien n'empêche ces entités de déclarer unilatéralement leur intention d'être liées par elles.

14. On voit donc qu'il n'est pas indispensable pour que ces entités soient liées par des règles généralement acceptées de droit international ou par des règles jugées souhaitables par la communauté internationale dans son ensemble, de s'éloigner de la pratique bien établie de la communauté internationale organisée.

15. Il est donc inexact, du point de vue théorique, de dire que tout Etat doit participer à l'élaboration d'une norme obligatoire; de plus, il est évident que cette théorie sert davantage les intérêts des Etats les plus importants que ceux des plus petits: un Etat important et puissant pourrait peut-être refuser d'être lié par une norme acceptée par la quasi totalité des autres Etats, mais un petit Etat ne peut pas le faire.

16. Le Traité interdisant les essais d'armes nucléaires et les arrangements inhabituels adoptés à son occasion au sujet du dépositaire montrent que lorsque des considérations politiques militent pour qu'un traité multilatéral général soit ouvert à tous les Etats, ce résultat sera obtenu, que ce soit avec un article tel que l'article 8 ou sans lui. D'autre part, mettre l'adhésion à la portée de tous les Etats ne signifie pas qu'en fait tous les Etats adhéreront.

17. Les faits montrent que l'existence de la clause « tout Etat » n'est pas un élément décisif lorsqu'il s'agit de déterminer si les dispositions du traité sont une règle obligatoire de droit international ou peuvent devenir une règle de cette nature. La Charte des Nations Unies, qui est l'exemple classique d'un traité créant le droit, consacre de nombreux principes fondamentaux du droit international, dont certains relevaient peut-être de la *lex ferenda*, au moment où elle a été rédigée, tandis que d'autres étaient déjà *lex lata*. Pourtant nul ne saurait

mettre en doute que la Charte constitue un traité multilatéral général posant des règles de *jus cogens*, malgré les limites que son article 4 met à l'adhésion.

18. On a émis l'avis que la pratique actuelle en la matière est un fruit de la guerre froide mais, quoi qu'il en soit, il est évident que la Commission ne saurait supprimer la guerre froide en adoptant l'article 8. Les membres de la communauté internationale, en tant que Membres de l'Organisation des Nations Unies, ne sauraient à la fois refuser à certaines entités la possibilité d'adhérer à la Charte, qui est le plus important de tous les traités ayant donné naissance à des règles de droit, et permettre à ces mêmes entités d'adhérer à des conventions de moindre importance instituant des règles de droit.

19. La Commission n'a pas à prendre position dans une importante controverse politique; ce qu'elle doit faire, c'est chercher à élaborer une formule qui puisse être de quelque secours à la communauté internationale. Si la Commission n'est pas en mesure de lui apporter cette aide, il est préférable de renoncer à la tentative plutôt que d'adopter une formule qui va à l'encontre de la pratique existante et qui ne semble pas répondre aux exigences d'une règle nouvelle, à savoir d'être inattaquable sur le plan purement théorique et d'être largement acceptable sur le plan politique. M. Cadieux est donc arrivé à la conclusion qu'il valait mieux supprimer purement et simplement l'article 8.

20. M. YASSEEN ne croit pas que la Commission doive revenir sur les décisions qu'elle a prises en 1962 au sujet de l'article 8. Le paragraphe 1 de cet article, en particulier, pose une règle raisonnable en ce qui concerne les traités multilatéraux généraux. Certes, la règle de l'unanimité existe et domine tout le droit des traités; elle a pour conséquence que chaque Etat est libre de choisir ses partenaires et ne saurait être obligé de conclure un traité avec un partenaire qui lui serait imposé. Pourtant, les traités multilatéraux généraux sont de nature particulière, en ce sens qu'ils portent sur les questions qui intéressent toute la communauté internationale ou bien ont pour objet de codifier ou même de créer des règles générales du droit international. La question se pose donc de savoir comment régler la question de la participation à ces traités.

21. De l'avis de M. Yasseen, le paragraphe 1 de l'article 8, tel qu'il a été adopté par la Commission en 1962, concilie le principe de l'unanimité avec les exigences particulières aux traités qui ont vocation à l'universalité. Ce paragraphe est prudent car il se borne à formuler une présomption, et non pas pour tous les cas mais seulement pour le cas où le traité lui-même ne contient aucune disposition en matière de participation. Cette présomption est que tous les Etats peuvent devenir parties au traité, en raison même de l'objet et de la nature du traité.

22. En outre, ce paragraphe 1 réalise un compromis entre deux attitudes doctrinales opposées. L'une de ces théories soutient que le caractère ouvert des traités multilatéraux généraux relève de l'ordre public international et du *jus cogens*. Sans se prononcer sur la valeur de cette théorie, M. Yasseen souligne qu'elle existe et qu'elle s'appuie sur des raisons sérieuses. Selon la théo-

rie opposée, aucune participation n'est possible qu'en vertu du traité lui-même et par conséquent, en cas de silence du traité, ce silence est interprété comme signifiant que le traité n'est pas ouvert à tous les Etats. De l'avis de M. Yasseen, cette position est exagérée car elle ignore les nouvelles réalités du monde. Au contraire, le paragraphe 1 reconnaît aux traités multilatéraux généraux le rôle qu'ils doivent jouer dans les relations internationales.

23. On a soulevé diverses objections d'ordre pratique à propos de la règle proposée. On a dit en particulier qu'elle donnerait lieu à beaucoup de difficultés. Or, ces difficultés seront écartées si, conformément à un principe maintenant bien établi, l'on dissocie la participation aux traités multilatéraux généraux de la question de la reconnaissance des Etats.

24. On a dit aussi que cette règle mettrait le dépositaire dans l'embarras. M. Yasseen ne croit pas que cet argument soit valable car le dépositaire ne peut pas statuer sur le point de savoir si une entité qui désire devenir partie à un traité est ou non un Etat. Le Secrétaire général et le Conseiller juridique ont eu raison de souligner que c'est là une question hautement politique qui dépasse la compétence du Secrétariat des Nations Unies en tant que dépositaire. Elle dépasse aussi la compétence du dépositaire lorsque celui-ci est un Etat. Certes, la question de la participation d'une entité dont le caractère est contesté peut être cause de différends entre les parties, mais bien d'autres différends peuvent surgir dans l'application des règles du droit international.

25. Ce paragraphe est modeste, il ne va pas trop loin et, comme le Rapporteur spécial l'a souligné lui-même, il ne crée pas de difficultés insurmontables. La Commission doit se rendre compte qu'en élaborant un projet de convention générale sur le droit des traités, elle travaille pour un avenir illimité. Elle ne doit donc pas se laisser influencer par des considérations politiques passagères et par des attitudes politiques qui peuvent changer plus rapidement qu'on ne le pense.

26. M. ELIAS rappelle qu'en 1962, il a soutenu l'opinion selon laquelle les traités multilatéraux généraux devraient être ouverts à la participation sur une base aussi large que possible. Il considère donc le paragraphe 1 de l'article 8, qui a été accepté sous sa forme actuelle par la majorité des membres de la Commission, comme un compromis acceptable entre les thèses opposées sur la question.

27. Le principal argument que l'on a avancé contre les dispositions de l'article 8 est qu'elles violent le principe de la liberté appartenant aux parties originaires à un traité de déterminer qui peut devenir partie à ce traité. Mais il y a d'autres moyens de protéger les intérêts qui n'ont pas le caractère d'universalité. En 1962, la Commission a examiné la notion de « traité plurilatéral »⁴, qu'elle a sagement abandonnée du reste, où seraient entrés les traités multilatéraux de caractère spécial tels que la Charte de l'Organisation des Etats

américains et la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine. En fait, les parties originaires peuvent toujours conclure un traité sous une forme telle qu'elle exclue la possibilité de l'adhésion de certains pays à l'égard desquels elles pourraient avoir des objections. Pour prendre un exemple, aucun Etat d'Afrique, d'Asie ou d'Europe, ne souhaiterait que l'accès à l'Organisation des Etats américains lui soit ouvert. Rien non plus ne permettrait de penser que l'article 8 devrait avoir quelque répercussion que ce soit sur des organisations telles que l'organisation du Traité de l'Atlantique Nord ou l'organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est qui, par leur nature même, sont spécialisées et limitées à une certaine région ou à certains groupes d'intérêts. Le texte se borne à suggérer que, lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux généraux d'intérêt universel, c'est le principe de la porte ouverte qui doit prévaloir.

28. Il a été dit, dans une précédente intervention, que la non-participation d'un pays à un traité multilatéral général ne porterait pas nécessairement atteinte au caractère universel des règles qui pourraient naître de ce traité. Cet argument aurait peut-être été valable avant l'ouverture des hostilités de la deuxième guerre mondiale, période où un groupe d'Etats pouvait poser des règles considérées comme obligeant tous les Etats. Selon la tendance de l'époque actuelle, depuis 1945, les organisations internationales et les travaux d'élaboration des traités menés sur le plan international doivent, autant que faire se peut, être ouverts au plus grand nombre possible d'Etats. En d'autres termes, il faudrait que les nouveaux Etats prennent une part croissante aux travaux des Nations Unies, de ses organes tels que le Conseil de sécurité et des institutions spécialisées. Cette participation n'aurait bien entendu pas pour effet d'amener par elle-même ces Etats à suivre ou à accepter les règles posées, il n'est pas nécessaire qu'ils y aient participé pour être liés par des règles de droit international généralement reconnues. Toutefois il faut souhaiter une participation accrue des Etats autres que ceux auxquels il revenait autrefois de forger les règles du droit international, qu'elles fussent conventionnelles ou coutumières. Plus précisément, la possibilité de devenir partie à des traités multilatéraux revêt une importance particulière pour les peuples nouveaux; il serait inconcevable que ceux-ci acceptent dorénavant que se produisent, dans l'ordre international, des développements qui paraîtraient, maintenant encore, réserver à un groupe d'Etats l'œuvre d'élaboration du droit.

29. Un autre orateur, qui a manifesté une préférence pour le maintien des dispositions prévues par les Nations Unies en la matière, a admis que la Charte des Nations Unies pouvait être considérée comme renfermant des éléments relevant à la fois de la *lex ferenda* et de la *lex lata*. Puisque la Charte contient des éléments de développement progressif, il n'y a aucune raison pour que ce processus s'arrête, et la Commission ne ferait pas obstacle au développement du droit international si elle adoptait le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 8.

30. En ce qui concerne le problème du dépositaire, M. Elias n'est pas convaincu par les arguments tirés de la pratique de la Société des Nations en matière de

⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, 642^e et 643^e séances.

traités multilatéraux. La résolution 1903 (XVIII) de l'Assemblée générale, en date du 18 novembre 1963, que le Rapporteur spécial cite dans son rapport, ne va pas beaucoup plus loin que la Convention de Vienne sur les relations consulaires⁵, conclue en avril de la même année, et ne fait que confirmer la pratique restrictive qui était suivie auparavant. Personnellement, M. Elias estime qu'il est possible d'amener les Nations Unies à abandonner cette pratique restrictive.

31. Au paragraphe 3 de ses observations relatives à l'article (A/CN.4/177), le Rapporteur spécial dit que si l'on devait conférer une valeur absolue à la règle supplétive énoncée au paragraphe 1, elle prévaudrait sur la volonté exprimée par les Etats contractants, ce qui reviendrait à rejeter le principe de la liberté qu'ont les parties de spécifier, dans les clauses mêmes du traité, les Etats qui peuvent devenir parties à ce traité. En fait, tout ce que préconisent les tenants d'une participation aussi universelle que possible, c'est que l'on dissuade d'appliquer des dispositions restrictives aux fins des traités multilatéraux généraux sur des questions d'intérêt universel qui seraient conclus à l'avenir.

32. M. Elias reconnaît que la définition du « traité multilatéral général », adoptée par la Commission, est loin d'être satisfaisante et devrait être améliorée.

33. Ouvrir les traités à une participation aussi large que possible ne signifie pas nécessairement que la participation à un traité général implique une reconnaissance. Toute crainte sur ce point pourrait être aisément dissipée si l'on introduisait une clause, inspirée de l'accord auquel on est parvenu lors de l'adoption de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé et de certains autres instruments importants, à savoir que la participation d'un Etat à un traité multilatéral général n'implique aucunement la reconnaissance du gouvernement de cet Etat par les autres parties au traité. Aux termes de l'article 3 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, tous les Etats peuvent devenir membres de l'Organisation. Il s'agit là d'une question importante, sur laquelle un certain nombre de gouvernements ont présenté des observations, mais M. Elias n'ira pas jusqu'à suggérer, comme l'a fait la délégation vénézuélienne à la Sixième Commission (A/CN.4/177) qu'elle devrait faire l'objet d'un article distinct. Toutefois, il y aurait lieu de la mettre en relief dans un paragraphe séparé de l'article 8.

34. M. VERDROSS rappelle que, lors de la première lecture de l'article 8, il avait déjà relevé une contradiction flagrante entre la volonté d'une conférence internationale, d'une part, de codifier le droit international *général* ou de créer de nouvelles normes de droit international *général* et, d'autre part, d'exclure certains Etats en les empêchant de devenir parties à la convention adoptée. Etant donné cependant que le libellé proposé par le Rapporteur spécial correspond à la pratique internationale actuelle, il faut se demander quelle est la cause de cette pratique apparemment contradictoire.

35. A première vue, le fait peut s'expliquer par la division actuelle de quelques Etats en deux entités politiques, dont l'une est considérée comme Etat par un groupe d'Etats, et l'autre comme Etat par un autre groupe. Pourtant, de l'avis de M. Verdross, la pratique actuelle en la matière a des racines plus profondes encore. Elle provient de ce qu'il n'existe pas encore d'organe international compétent pour constater, avec force obligatoire pour tous les Etats de la communauté internationale, si une entité politique est un Etat au sens du droit international. Cette constatation est encore laissée à l'appréciation des Etats individuels.

36. Par conséquent, il peut arriver qu'une entité politique soit considérée comme Etat par un groupe d'Etats, tandis qu'un autre groupe d'Etats est d'avis qu'elle ne remplit pas toutes les conditions requises par le droit international pour être reconnue comme Etat indépendant. Cette constatation est à distinguer nettement de la reconnaissance politique, bien que les deux actes soient normalement conjoints.

37. Pour autant donc que l'imperfection du droit international en la matière n'est pas surmontée, le libellé proposé par le Rapporteur spécial est correct. Toutefois, on ne peut méconnaître que, si certains Etats se voient refuser la possibilité de devenir parties à une telle convention internationale, les règles inscrites dans cette convention ne lient que les Etats contractants et, par conséquent, ne sont pas des règles de droit international *général*, car aucune règle de droit international ne peut être imposée à un Etat qui ne l'a pas librement acceptée.

38. Cela ne veut pas dire qu'une conférence internationale soit obligée par le droit international de permettre à tous les Etats de devenir parties à une telle convention. La seule conséquence de l'exclusion de certains Etats est qu'une telle convention ne peut créer, par la voie conventionnelle, de règles de droit international vraiment général.

39. Pour ces raisons, M. Verdross propose de maintenir le compromis réalisé lors de la première lecture de l'article 8.

40. M. EL-ERIAN dit qu'en formulant la règle énoncée à l'article 8 et les dispositions connexes du paragraphe 1 c de l'article premier sur le « traité multilatéral général » et l'article 13 sur l'« adhésion », la Commission a établi un principe fondamental du droit contemporain des traités. Il n'est donc pas surprenant que cette formulation ait suscité des discussions théoriques, des controverses politiques et des difficultés pratiques.

41. Les observations des gouvernements et les débats de la Commission ont montré que quatre points principaux sont ici en cause. Le premier concerne la base philosophique et la logique juridique du droit d'adhésion; le deuxième a trait au rapport entre ce droit et l'égalité souveraine, qui habilite tous les Etats à prendre part à la formulation des règles générales de droit international; le troisième est relatif à l'influence de la formule « tout Etat » sur le problème de la reconnaissance; le quatrième, enfin, touche aux difficultés que cette formule pourrait engendrer du point de vue des fonctions d'un dépositaire. Etant donné que M. Lachs et d'autres orateurs ont parlé comme il le fallait du troi-

⁵ Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Documents officiels, vol. II, p. 179.

sième point, et que le quatrième a fait l'objet de nombreuses observations d'autres membres, M. El-Erian ne traitera que du premier et du deuxième points.

42. Pour ce qui est du premier point, la Commission a adopté une position qui consiste à qualifier une certaine catégorie de « traités multilatéraux généraux », en vertu de la définition de l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article premier, définition qui a été critiquée par des gouvernements.

43. M. Brierly, premier Rapporteur spécial sur le droit des traités, n'a présenté, dans son premier rapport, aucune classification des traités, mais, au sujet de l'adhésion, il a proposé la disposition suivante en tant que paragraphe 3 de l'article 7 : « A moins que le contraire ne résulte du traité, un Etat ... qui n'a pas participé à sa négociation ne peut accepter ledit traité qu'avec le consentement de toutes les parties à ce traité⁶. » Dans son deuxième rapport, on trouve une proposition identique dans l'article 9⁷.

44. Sir Hersch Lauterpacht, deuxième Rapporteur spécial sur le droit des traités, n'a fait figurer dans les projets d'articles de son premier rapport, présenté en 1953, aucune classification des traités, mais il a proposé un article 2 libellé comme suit : « Les accords qui répondent à la définition de l'article premier constituent des traités, quelle que soit leur forme ou leur dénomination »; à l'article 7, relatif à l'adhésion, il a inclus un paragraphe 2 ainsi conçu : « L'adhésion ne peut avoir lieu que conformément aux dispositions du traité⁸. » Au sujet des problèmes soulevés ici, cet éminent juriste écrivait dans son rapport :

« Dans les cas où l'instrument original subordonne l'adhésion à une décision ou à une condition ultérieure, il y aurait lieu, dans l'intérêt du développement du droit international, de ne pas appliquer de façon rigoureuse la règle de l'unanimité lorsqu'il y a doute quant à l'intention des parties. Du point de vue théorique, on est fondé à soutenir que chaque partie contractante doit avoir la faculté de donner — ou de refuser — son assentiment à la participation de tiers à des rapports contractuels. Toutefois, les traités multilatéraux dont l'objet est de régler des questions d'intérêt général pour la communauté internationale ne sauraient être, à proprement parler, considérés comme établissant des rapports purement contractuels. Par leur nature même, ils témoignent d'un souci d'universalité qui mérite d'être encouragé... A moins que le traité ne contienne des dispositions expresses, il faut éviter qu'une seule partie contractante puisse empêcher un Etat d'adhérer à un instrument humanitaire, de caractère non politique qui, par sa nature, vise à recueillir une adhésion générale⁹. »

45. Dans son deuxième rapport, Sir Hersch Lauterpacht avait introduit au paragraphe 2 de l'article 7,

une disposition prévoyant la possibilité pour un Etat d'adhérer à un traité à la suite d'une décision prise à la majorité des deux tiers des Etats parties, à moins que le traité lui-même n'en dispose autrement¹⁰. En prévoyant une telle exception et en admettant la règle de la majorité des deux tiers, cet auteur éminent s'était écarté de la théorie contractuelle, qui subordonne l'adhésion à la règle de l'unanimité.

46. Pour sa part, M. El-Erian estime que le droit d'adhésion ne dérive pas d'une relation contractuelle, mais de la nature même des traités, considérés comme source générale du droit international, et que tous les Etats ont le droit de participer à leur élaboration et à leur consolidation.

47. L'Arrêt de la Cour permanente de Justice internationale, dans l'affaire des *Intérêts allemands en Haute Silésie polonaise*¹¹ est fréquemment cité par les adversaires de la doctrine du droit inhérent d'adhérer à un traité. En fait, cet Arrêt ne concerne que le cas particulier d'une convention d'armistice, et il découle implicitement de la décision de la Cour qu'il peut exister certaines catégories de traités auxquels les Etats ont le droit d'adhérer. Par sa nature même, une convention d'armistice n'est pas un traité multilatéral général.

48. Dans son Avis consultatif sur les *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, la Cour internationale de Justice a déclaré ce qui suit :

« La Convention sur le génocide a donc été voulue, tant par l'Assemblée générale que par les parties contractantes, comme une convention de portée nettement universelle. »

La Cour a déclaré en outre :

« Dans une telle convention, les Etats contractants n'ont pas d'intérêts propres; ils ont tous et chacun un intérêt commun, celui de préserver les fins supérieures qui sont la raison d'être de la convention... L'objet et le but de la Convention sur le génocide impliquent chez l'Assemblée générale et chez les Etats qui l'ont adoptée l'intention d'y voir participer le plus grand nombre possible d'Etats¹². »

49. La question qui se pose est celle du droit d'être partie à des traités multilatéraux généraux; or, ce droit dérive, non pas d'une relation contractuelle, mais de l'égalité souveraine des Etats. Il s'agit, en l'occurrence, du droit des Etats de faire entendre leur voix lors de l'élaboration et de la codification de règles générales du droit international, droit qui revêt actuellement une signification particulière du fait que les conventions tendent à devenir une source plus importante de droit international que les règles coutumières, et que la législation internationale commence à occuper une place prépondérante grâce à la diplomatie multilatérale et parlementaire.

⁶ *Yearbook of the International Law Commission, 1950*, vol. II, p. 223. Texte français dans : A/CN.4/23, p. 3.

⁷ *Yearbook of the International Law Commission, 1951*, vol. II, p. 70. Texte français dans : A/CN.4/43, p. 10.

⁸ *Yearbook of the International Law Commission, 1953*, vol. II, p. 90 et 91. Texte français dans : A/CN.4/63, p. 4 et p. 6.

⁹ *Ibid.*, p. 119, par. 6. Texte français : *Ibid.*, p. 98.

¹⁰ *Yearbook of the International Law Commission, 1954*, vol. II, p. 129. Texte français dans : A/CN.4/87, p. 23.

¹¹ C.P.J.I., série A, n° 7, 1926.

¹² C.I.J., *Recueil, 1951*, p. 23 et 24.

50. On a dit que la règle en la matière doit être conforme à la pratique. Mais il ne faut pas oublier que la pratique consistant à limiter le droit d'être partie aux Etats qui sont Membres des Nations Unies ou d'une institution spécialisée ou parties au Statut de la Cour internationale de Justice soulève de vives contestations. Toutes les fois que l'Organisation des Nations Unies s'est occupée de la question de la convocation d'une conférence, cette pratique n'a jamais manqué de provoquer des controverses à la Sixième Commission. En 1963, à la Conférence de Vienne sur les relations consulaires, une tentative pour éliminer cette pratique restrictive a presque réussi.

51. Pour conclure, M. El-Erian voudrait citer un passage extrait du message personnel que le Secrétaire général a adressé au Colloque qui s'est récemment tenu à Nice, dont le texte a été communiqué par le Conseiller juridique des Nations Unies : « Le nom même de ce Colloque, « L'adaptation de l'Organisation des Nations Unies au monde d'aujourd'hui », soulève une question fondamentale : faut-il que ce soient l'Organisation des Nations Unies, sa Charte et ses principaux organes qui s'adaptent au monde d'aujourd'hui ? Ne faut-il pas aussi que le monde d'aujourd'hui essaie de s'inspirer davantage des idéaux et des objectifs de la Charte ? » Par ces paroles, le Secrétaire général a appelé l'attention sur la nécessité, non seulement d'adapter les principes à la pratique, mais aussi de rechercher les moyens d'adapter la pratique aux principes. Le principe essentiel dont il s'agit à l'article 8 est celui de l'universalité, principe qui est à la base même de l'Organisation des Nations Unies et de sa Charte. En s'inspirant de ce principe, la Commission doit élaborer des règles universelles susceptibles de favoriser le développement des relations internationales.

52. M. TABIBI pense que le partage des opinions au sein de la Commission sur la question de la participation des Etats aux traités multilatéraux généraux procède essentiellement des concepts et de la pratique traditionnelle en la matière, des difficultés que l'adoption de la formule « tout Etat » peut comporter pour le dépositaire, des fins et intérêts différents des Etats qui concluent des traités, des conflits entre traités conclus par des Etats dont les objectifs et les politiques nationales diffèrent les uns des autres, enfin de la difficulté de concilier le principe de l'universalité des traités considéré maintenant par de nombreux Etats comme une règle de droit impératif (*jus cogens*), avec le principe de la liberté pour les Etats de choisir leurs propres partenaires lorsqu'ils concluent un traité multilatéral.

53. Le problème que doit résoudre la Commission comprend des éléments juridiques, pratiques, économiques et humanitaires; de ce fait, il est d'autant plus difficile de formuler une règle acceptable pour tous, que ce soit à titre de règle supplétive ou en tant que règle de droit impératif.

54. Les difficultés qui résultent éventuellement, pour le dépositaire, de l'adoption de la formule « tout Etat » peuvent être surmontées grâce à quelques procédés d'ordre technique comme il a été fait lorsqu'il s'est agi du Traité de Moscou interdisant les essais d'armes nucléaires. Cependant, le grand obstacle vient du pro-

blème de la non-reconnaissance, dont l'existence rend difficile à certains Etats d'accepter la règle de l'universalité en matière de participation aux traités multilatéraux.

55. La Commission devra prendre une décision sur le point de savoir si elle doit formuler une règle ou laisser à la conférence de plénipotentiaires représentant les Etats de traiter la question. De l'avis de M. Tabibi, la Commission devrait formuler une règle qui servirait les intérêts du droit international et favoriserait les relations entre les Etats; elle ne devrait donc pas s'en tenir à la pratique de l'Organisation des Nations Unies, que des motifs politiques surtout ont inspirée.

56. Il n'est de l'intérêt d'aucun Etat de s'attacher à la règle de la liberté pour les Etats de choisir leurs propres partenaires, au point de vouloir en étendre l'application à des procédures d'élaboration de traités qui sont d'importance vitale pour l'humanité. Il serait inadmissible que des Etats jouissent de pareille liberté lorsqu'il s'agit de conventions telles que celles qui mettent hors la loi l'esclavage et le génocide ou encore telles que les grandes conventions humanitaires de Genève de 1949. Tout essai de poser le problème en ce sens serait contraire aux intérêts de l'humanité dans son ensemble et serait une atteinte portée au règne du droit.

57. Le fait d'accepter la règle de la libre participation de tous les Etats n'est nullement en contradiction avec la politique de non-reconnaissance; cette politique peut être sauvegardée par une déclaration de non-reconnaissance, comme il a été fait à l'occasion de nombreux traités, ou encore par l'institution d'une procédure telle que celle qui a été mise au point pour le Traité de Moscou interdisant les essais d'armes nucléaires.

58. La Commission ne peut se permettre de sacrifier les intérêts de l'humanité au principe de la liberté des Etats contractants, ni à la pratique politique née dans le cadre des Nations Unies depuis 1949 : elle devrait donc adopter une règle semblable à celle qui figure au paragraphe 1 dans le texte que propose maintenant le Rapporteur spécial. Ce texte offre une solution de compromis, acceptée par la majorité des membres de la Commission et approuvée comme relevant du développement progressif du droit international par la plupart des Etats qui ont communiqué leurs observations. M. Tabibi est convaincu que le fait d'accepter la règle énoncée au paragraphe 1 ne compromet en rien les buts que visent les traités régionaux, non plus que le caractère universel d'autres règles juridiques telles que le principe de la liberté du choix des Etats contractants, mais qu'il contribuerait à augmenter la compréhension entre les nations et à affermir le règne du droit.

59. M. PAL dit que la déclaration de M. Cadieux a révélé que les divergences de vues au sein de la Commission sont beaucoup plus profondes que M. Lachs ne le pense. Ce dernier a exprimé l'avis que la principale difficulté qu'éprouvent ceux qui sont opposés au texte de 1962 provient de la crainte que la règle, une fois acceptée, ouvrirait la porte à la reconnaissance imméritée, et il a dit qu'on pourrait facilement pallier cette difficulté en donnant l'assurance que la règle n'obligerait nullement les Etats à reconnaître telle ou telle entité. Cependant, M. Cadieux a montré que la question a

une portée beaucoup plus vaste et soulève des problèmes plus généraux de politique étrangère.

60. Pour sa part, M. Pal estime qu'il n'est pas nécessaire de pousser les choses aussi loin. Dans l'article 8, la Commission a simplement essayé d'énoncer une règle supplétive concernant la participation, pour le cas où un traité multilatéral général serait muet en la matière. Comme l'application de la règle proposée est limitée à une catégorie particulière de traités et, par surcroît, uniquement aux cas où le traité ne contient pas de dispositions expresses, il semble qu'il n'y a aucune raison d'y voir des intentions cachées. La Commission est actuellement saisie de deux textes, celui qu'elle a adopté en 1962 en tant qu'article 8, et le texte révisé suggéré par le Rapporteur spécial après examen des observations des gouvernements. Si le Rapporteur spécial estime nécessaire d'apporter au texte des modifications de rédaction afin de bien préciser que la règle n'est rien d'autre qu'une règle supplétive, celui-ci peut être renvoyé au Comité de rédaction avec des instructions à cet effet. D'autre part, la Commission ne doit pas oublier qu'un troisième projet a été présenté par le Gouvernement suédois (A/CN.4/177).

61. Personnellement, M. Pal croit que le caractère supplétif de la règle en question pourrait être mis en relief si l'on commençait l'article par une formule telle que : « A moins que le traité lui-même ou les règles établies d'une organisation internationale n'en disposent autrement, tout Etat peut devenir partie à un traité... » Il ne pense pas que la proposition du Rapporteur spécial améliore le texte, et il préfère le libellé que la Commission a adopté en 1962.

62. Afin de jeter un peu plus de clarté sur la nature réelle du désaccord qui divise la Commission, M. Pal tient à retracer l'historique de l'article 8, qui était à l'origine l'article 7 du premier rapport du Rapporteur spécial, que la Commission a examiné en 1962¹³. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial n'avait pas traité dans cet article la question de la participation proprement dite; l'article 7 avait trait à la question de savoir quels sont les Etats qui sont habilités à signer le traité, l'article 13 à celle de la participation à un traité par voie d'adhésion, et l'article 16 à celle de la participation par voie d'acceptation. Le rapport ne contenait aucune définition du traité multilatéral général mais définissait l'adhésion et l'acceptation dans les alinéas *j* et *k* de l'article premier. Lorsque la Commission a examiné pour la première fois le texte de l'article 7 du premier rapport du Rapporteur spécial, M. Briggs a suggéré que la discussion de l'article soit différée jusqu'à ce que la Commission ait examiné les articles relatifs à l'adhésion ou à la participation. Ultérieurement, l'article a été examiné en même temps que l'article 13 à la suite d'une suggestion du Rapporteur spécial, qui a déclaré qu'il serait plus facile de parvenir à une décision au sujet de l'article 7 si la Commission réglait au préalable certains des problèmes soulevés par l'article 13 pour lequel M. Briggs et M. Jiménez de Aréchaga avaient proposé des variantes. La discussion a montré de pro-

fondes divergences de vues sur plusieurs points. En fin de compte, sans trancher les questions controversées, la Commission a renvoyé les articles au Comité de rédaction qui a mis au point de nouveaux textes : les articles 7, 7 *bis* et 7 *ter*¹⁴. A ce stade des travaux, une définition du traité multilatéral général avait été inscrite dans le texte sans soulever beaucoup de controverses. Le nouveau texte de l'article 7 visait à régler la question de la participation en général, mais ne traitait pas du cas particulier des traités multilatéraux généraux, qui était à l'origine réelle de la controverse; cette question faisait l'objet de l'article 7 *bis*, relatif à l'ouverture d'un traité à la participation par d'autres Etats. Lorsque la Commission en vint à discuter les nouvelles propositions du Comité de rédaction, M. Elias a présenté un texte remanié pour l'article 7¹⁵ qui a ultérieurement constitué la base de l'article 8 actuel.

63. Vu la portée extrêmement limitée de la règle ainsi adoptée, on est surpris de voir que l'article 8 continue à susciter de si vives objections. La règle qu'il énonce n'est qu'une règle supplétive et relève du domaine du développement progressif plutôt que de celui de la codification pure. Ceux qui acceptent l'article sous la forme qui lui a été définitivement donnée en 1962, sont convaincus qu'il représente le développement progressif qui est nécessaire en raison de l'évolution constante de la communauté mondiale; mais même ceux-là ont veillé à ce qu'il ne renferme qu'une règle supplétive. Si la Commission avait suivi le conseil donné par M. Yasseen à la quatorzième session de situer dans sa juste perspective l'ensemble de la question de la participation à un traité, et si elle avait traité l'article 8 comme une règle supplétive de portée très limitée, point n'aurait été besoin de prolonger la discussion.

64. M. Pal invite instamment les membres de la Commission à éviter de compliquer les choses en attribuant à leurs opinions personnelles un caractère de finalité et en excluant ainsi la possibilité d'un parti pris inconscient de leur part. Etant donné que toute connaissance humaine est essentiellement entachée de partialité, chacun doit chercher à compléter ses connaissances en tenant compte des vues d'autrui quand bien même celles-ci seraient, elles aussi, entachées de parti pris. La Commission ne doit pas se refuser à examiner la question de savoir si la portée de l'article doit être étendue dans l'intérêt du développement progressif; et le développement progressif ne doit pas servir des intérêts sectaires cachés comme certains le pensent parfois. Les prétendus principes fondamentaux ne sont certainement pas immuables; même s'ils ont un caractère fondamental, ce n'est pas une raison pour qu'ils entravent tout développement. Du point de vue technique, on peut se demander s'il existe un véritable droit d'adhésion ou de participation. Un traité peut en effet être défini comme étant toujours le résultat d'une rencontre de volontés et mettant en jeu le principe de la liberté de choix. Mais ce principe lui-même n'est pas immuable en toutes circonstances. On doit toujours prévoir la possibilité de remédier aux conditions injustes, quelles qu'elles soient, qui résulteraient de l'évolution de la situa-

¹³ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 48.

¹⁴ *Ibid.*, vol. I, 660^e séance, par. 51.

¹⁵ *Ibid.*, vol. I, 667^e séance, par. 2.

tion et d'ajuster, par des moyens pacifiques, toutes les relations existantes. Tel est le principe fondamental.

65. Même s'il y a des raisons de contester l'existence du droit de participation au sens strict parce que le processus d'élaboration des traités présuppose le libre choix des partenaires, les Etats ont le devoir, dans la société contemporaine, de collaborer les uns avec les autres dans des conditions d'égalité, comme M. Bartos l'a exposé à la quatorzième session. Il y a lieu de reconnaître que, dans la communauté mondiale contemporaine, chaque Etat a le droit de participer activement à la vie de la communauté; tous les Etats ont le devoir de coopérer en vue de favoriser l'application du principe de l'universalité dans la vie de la communauté internationale. Le principe de l'universalité ne doit plus être relégué à l'arrière-plan. Il ne fait aucun doute que les objectifs sociaux à l'échelon de la communauté mondiale exigent et méritent une attention plus grande. Le moment est venu de se montrer capable de s'élever au-dessus des idées désuètes et de cesser de suivre les sentiers battus, et ce, même lorsque des considérations politiques entrent en jeu. Les événements qui se sont déroulés au cours d'un passé encore récent ont amplement suffi pour ébranler une fois pour toutes l'illusion philosophique et optimiste selon laquelle des progrès réels peuvent être obtenus sans faire les efforts qui s'imposent. Il est indispensable d'arracher l'opinion établie à son ornière, car on ne peut jamais s'acquitter des responsabilités que crée la vie elle-même en s'accrochant à des principes abstraits. Les peuples des Etats qui viennent d'accéder à leur indépendance savent que, pour donner un sens à leur liberté, il faut repenser toute la structure économique et politique de leur pays. Sans doute, est-ce là s'aventurer dans le domaine de la philosophie qui ne permet pas toujours d'obtenir des notions précises ni de présenter des suggestions, des projets et des programmes pratiques, mais l'esprit philosophique peut néanmoins susciter une attitude propice à la recherche de principes directeurs.

66. Le principe formulé à l'article 8, tel qu'il a été adopté en 1962, n'est en conflit avec aucun principe fondamental qui peut se déduire de la pratique contemporaine. En revanche, il indique qu'il faut favoriser l'évolution du droit en la matière. L'obligation de reconstruire et d'améliorer la vie de la communauté sur une base universelle s'impose aux peuples du monde en raison de la nécessité de s'adapter à une multitude de circonstances nouvelles survenues récemment. Le principe de l'universalité n'est plus simplement une belle formule de rhétorique. Les innombrables forces nouvelles qui opèrent dans la communauté internationale, et dont les résultats ne sont d'ailleurs pas toujours heureux, exigent que le monde n'épargne aucun effort en vue de rechercher une unité nouvelle sur une base universelle.

67. M. Pal se prononce donc en faveur du maintien de l'article, sous réserve de quelques modifications de forme qui rendent le sens plus clair. Il serait également disposé à aller jusqu'à appuyer la proposition de M. Tounkine, si cela était nécessaire.

68. M. ROSENNE dit qu'il a de nouveau beaucoup réfléchi à la portée des articles 8 et 9, qui ont suscité

plus de doute dans son esprit que n'importe quel autre article élaboré par la Commission au cours de ces trois dernières années. Après avoir entendu quelques-unes des déclarations catégoriques qui ont été faites au cours du débat actuel, il se demande si l'ensemble de la question de la participation à un traité a été analysé de façon suffisamment approfondie pour qu'on puisse en dégager tous les éléments.

69. Contrairement à certains membres de la Commission, il lui sera difficile de limiter ses observations au paragraphe 1, car des généralisations à propos d'une question particulière — qui n'est d'ailleurs peut-être pas la plus importante — pourraient créer un climat affectif qui risquerait, à son tour, de fausser l'ensemble de l'œuvre de la Commission sur le droit des traités. Aussi, M. Rosenne s'efforcera-t-il d'analyser de façon méthodique les questions qui se posent, sans vouloir suggérer pour autant que toutes doivent faire l'objet de dispositions particulières dans l'article en discussion. Ces questions sont les suivantes: premièrement, qui sont les parties? deuxièmement, quels sont les Etats qui peuvent devenir parties? troisièmement, d'autres Etats qui ne rentrent pas dans les deux premières catégories peuvent-ils devenir parties? Dans chaque cas, il faut établir une distinction entre les traités bilatéraux et les autres types de traités. Aux fins de l'article 8, il n'est pas nécessaire de considérer les traités bilatéraux, car ils ne posent aucun problème particulier; tout au plus méritent-ils d'être mentionnés dans le commentaire. Tous autres points secondaires que ces traités pourraient soulever peuvent être traités, si tant est que ce soit nécessaire, dans le cadre des articles 58 à 61.

70. Quant aux autres types de traités, une distinction pratique doit être faite entre ceux pour lesquels il y a un dépositaire et ceux pour lesquels il n'y en a pas. Pour le moment, bien qu'il doive être examiné plus tard, on peut laisser de côté le premier point; à ce propos, M. Rosenne voudrait simplement signaler que les éléments essentiels d'une définition existent déjà à l'alinéa c de l'article premier qui figure dans le premier rapport du Rapporteur spécial, où le mot « partie » s'entend d'un Etat qui a accepté définitivement d'être lié par un traité en vigueur¹⁶. Cette définition est plus exacte que celle proposée par le Gouvernement des Pays-Bas, dans ses observations relatives à l'article premier (A/CN.4/175/Add.1).

71. La seconde question est celle de savoir quels sont les Etats qui peuvent devenir parties. En principe, cette question est tranchée par les Etats qui « ont fait le traité ». C'est à dessein que M. Rosenne emploie cette expression neutre, car il veut éviter de faire intervenir dans le débat les problèmes que soulèvent, par exemple, les définitions où entrent en jeu les participants à l'adoption du texte, qui ne font que compliquer les choses. Le principe susmentionné était énoncé dans le texte initial de l'article 8 et se retrouve dans le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial que M. Rosenne trouve préférable. Ce principe, qui met quelque peu l'accent sur le texte du traité lui-même, mais peut-être

¹⁶ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 35.*

pas assez, doit être maintenu comme point de départ pour tous les traités. Rien n'empêche les auteurs d'un traité de se mettre d'accord, dès le début, pour rendre le traité ouvert à l'adhésion de « tout Etat » s'ils le jugent approprié et si la majorité voulue y consent. Mais la décision sur l'opportunité d'étendre ainsi le traité à tous les Etats n'en demeure pas moins, dans tous les cas, une décision de caractère politique qui ne peut être prise qu'en tenant compte des exigences de chaque cas d'espèce. A ce propos, la Commission ferait bien d'adopter la même méthode que la Cour internationale de Justice, qui a systématiquement refusé de substituer son propre point de vue à un point de vue politique qui lui semblait juste et opportun dans des circonstances déterminées.

72. La question à examiner ensuite est celle de savoir s'il y a des exceptions à ce principe et, dans l'affirmative, quelles sont ces exceptions et sur quoi elles se fondent. Il faut notamment se demander si les traités dits multilatéraux généraux, au sens de la définition adoptée à la quatorzième session, constituent vraiment une exception. A son avis, la Commission a donné à cette question une réponse négative en rédigeant le texte actuel de l'article 8 qui, bien entendu, gagnerait à être amélioré et précisé davantage.

73. Quant à savoir quelle est la *lex lata* en la matière, on peut s'inspirer, dans une certaine mesure, de l'Avis consultatif de la Cour en date du 28 mai 1951 concernant les Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Cette Convention a fini par être considérée comme l'exemple par excellence d'un traité multilatéral général. La Cour a souligné que « le droit de devenir partie à la Convention ne traduit pas une notion bien définie »¹⁷ et a conclu qu'un tel droit ne dérive ni de la Convention ni d'une autre source. Bien qu'il ne demande pas mieux que de se laisser convaincre, M. Rosenne ne trouve pas, jusqu'à présent, dans le droit existant, d'indications bien précises à l'appui de la thèse selon laquelle tout Etat aurait *de jure* le droit de participer à une convention multilatérale générale ou à tout autre traité.

74. Lors de tous les débats de la Commission sur le projet d'articles, l'aspect essentiellement contractuel du traité international a été nettement mis en relief, et M. Rosenne garde vivant le souvenir des objections vigoureuses élevées à la seizième session contre la proposition du Rapporteur spécial de faire figurer dans le projet un article reconnaissant ce qu'il appelait des régimes internationaux objectifs¹⁸. L'un des arguments avancés a été que le monde n'était pas encore prêt à accepter quoi que ce soit qui pût ressembler à la procédure d'élaboration des lois sur le plan interne, et que l'idée d'un traité créant des règles assez objectives pour être applicables à tous les Etats fait violence au caractère essentiellement contractuel des instruments internationaux, quel que puisse être le nombre des parties. La Commission doit tirer de cette attitude la conclusion logique qui s'impose. En outre, il ne faut pas confondre

la question à l'examen avec la question toute différente qui a été posée au début de la séance, celle des traités en tant que source du droit international.

75. Dans le domaine de la participation aux traités multilatéraux généraux, il est encore plus difficile de trouver le moindre élément de *jus cogens*, selon la définition que M. Rosenne a lui-même proposée de ces principes à la quinzième session¹⁹. La Commission pourrait peut-être émettre l'opinion que, si un nombre suffisant d'Etats y attachent de l'intérêt, cette question mériterait d'être soumise à la Cour internationale de Justice pour avis consultatif.

76. Il reste à étudier quelles indications la pratique pourrait fournir pour élaborer une règle *de lege ferenda*. Il ressort à l'évidence du mémoire préparé par le Secrétariat sur les résolutions de l'Assemblée générale intéressant le droit des traités²⁰ et plus particulièrement des paragraphes 60 à 65, que les opinions de la majorité des Etats Membres, loin d'avoir subi aucune transformation radicale, ont suivi une ligne constante depuis la création de l'Organisation des Nations Unies et malgré les élargissements successifs de sa composition. Ce fait, joint aux divergences d'opinions dont les gouvernements ont fait état dans leurs observations (A/CN.4/175), conduit M. Rosenne à mettre en doute que, sous quelque forme que ce soit, une règle du type « tout Etat » puisse obtenir la majorité des deux tiers à l'Assemblée générale ou à une conférence diplomatique sur le droit des traités. Pour autant qu'il en puisse juger, M. Rosenne pense qu'à sa connaissance il n'existe pas d'opinion majoritaire en faveur d'une modification de la *lex lata*, et même qu'il n'existe aucun accord sur les modifications qui pourraient être nécessaires. Par conséquent, il importe que la Commission n'obscurcisse pas le problème, comme il est arrivé, à propos de l'article relatif à la largeur de la mer territoriale, dans le projet qu'elle a présenté en 1956 sur le droit de la mer, ce qui a provoqué une si grave confusion à la Conférence de 1958. M. Rosenne relève que la pratique en matière de participation, telle qu'elle est décrite dans le mémoire du Secrétariat, porte et sur la convocation des conférences et sur les clauses d'adhésion. Cela est parfaitement logique puisque les deux aspects sont étroitement liés et aucun d'eux ne saurait faire l'objet d'une réglementation générale *a priori*; chacun dépend toujours des nécessités pratiques.

77. M. Rosenne pense, comme M. Lachs, que la question de la reconnaissance se pose effectivement à propos de l'article 8, mais il conteste l'assertion selon laquelle elle n'aurait jamais été mentionnée au cours des débats, puisque M. Gros en a parlé en termes exprès au cours de la quatorzième session²¹. La Commission rendrait certes un service utile si elle parvenait à dissocier cette question de celle des parties aux traités, de manière à calmer les appréhensions exprimées par certains gouvernements. Les registres des traités, registres nationaux ou internationaux, sont inutilement encombrés de déclai-

¹⁷ C.I.J., *Recueil*, 1951, p. 28.

¹⁸ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. I, 738^e à 740^e séances.

¹⁹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. I, 685^e séance.

²⁰ *Ibid.*, vol. II, p. 2.

²¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, 667^e séance, par. 46.

rations, contre-déclarations et prétendues réserves en matière de reconnaissance, qui sont toutes dépourvues de liens avec le sujet traité et de nature à créer la confusion, voire, dans certains cas, des tensions. Vu que la Commission a décidé, en 1949, d'inscrire la reconnaissance des Etats et des gouvernements sur sa liste provisoire de sujets à étudier²², elle devrait se garder, d'ici que cette étude ait été mise en route, d'en préjuger l'issue et elle devrait réserver cet aspect de l'article 8, comme elle l'a fait à la session précédente pour l'article 64.

78. Cependant, la question de la reconnaissance est loin d'être la seule qui soit en jeu. Il ne faut pas négliger les difficultés que peut connaître le dépositaire du traité; mais M. Rosenne ne saurait faire sienne la thèse selon laquelle elles relèveraient de la procédure et non du fond, car il conserve l'opinion qu'il a exposée en 1957, à savoir qu'il n'existe pas, en droit international, de distinction un tant soit peu précise entre le fond et la procédure²³.

79. M. Rosenne remercie le Secrétariat de la documentation fournie en réponse aux questions qu'il avait posées à la 782^e séance au sujet des deux exemples classiques de gouvernements ou de secrétariats d'organisations internationales agissant en qualité de dépositaires et du problème connexe du rôle du Secrétariat en qualité d'organe chargé de l'enregistrement. Cette documentation a révélé que les difficultés étaient aussi grandes dans les deux cas, bien qu'elles puissent prendre des formes différentes. A sa quatorzième session, la Commission avait estimé dans l'ensemble qu'il ne fallait pas accorder trop de pouvoirs discrétionnaires au dépositaire, ce sur quoi M. Jiménez de Aréchaga avait formulé certaines observations judicieuses²⁴. Ni en droit ni en pratique la situation n'a été en rien modifiée par ce qui s'est produit à propos du Traité de Moscou de 1963 sur l'interdiction des essais nucléaires. Les membres de la Commission qui affirment qu'il serait aisé de surmonter ce qu'ils présentent comme des difficultés de procédure, même si une organisation internationale était le dépositaire, devraient peut-être expliquer comment on pourrait effectivement y parvenir. Personnellement, M. Rosenne estime que la déclaration faite par le Secrétaire général à la 1258^e séance première de l'Assemblée générale²⁵ a été extrêmement convaincante sur ce point, également abordé par le Gouvernement suédois dans ses observations.

80. En ce qui concerne la question de savoir si les articles 8 et 9 peuvent être entièrement supprimés, comme le propose le Gouvernement japonais, la difficulté réside dans le fait que la distinction entre les parties originaires et celles qui le deviendront ultérieurement — par quelque voie que ce soit — est, en droit, fondamentale, en particulier du point de vue de l'inter-

prétation; au reste, la plupart des articles du projet s'inspirent indiscutablement de cette distinction. Si ces deux articles étaient abandonnés, presque tous les autres exigeraient un changement de structure, tâche qui, sans être impossible, serait néanmoins difficile.

81. La controverse résulte en fait de la question de la participation aux traités multilatéraux généraux. M. Rosenne réserve sa position quant à la nouvelle définition de ces traités proposés par le Rapporteur spécial, faute d'être vraiment convaincu par certaines des objections à la définition primitivement retenue en 1962. Si l'article 8 est conservé, il doit être clairement établi que la participation aux traités multilatéraux, sous quelque forme qu'elle soit, n'a absolument rien à voir avec la procédure d'admission — tout à fait différente — dans les organisations internationales, petites ou grandes, régionales ou universelles. A propos de ce processus, on peut trouver des faits révélateurs dans les divergences d'opinion qui se sont manifestées en 1948 entre les juges Basdevant, Winiarski, McNair et Read au sujet des conditions d'admission d'un Etat aux Nations Unies²⁶ ainsi que dans le livre de Morelli : « *Nozioni di diritto internazionale* »²⁷. Les observations de certains gouvernements font apparaître une certaine confusion sur cette question capitale qui devrait être clarifiée dans le commentaire.

82. L'importance des problèmes liés aux conventions multilatérales générales ne devrait pas être exagérée à présent que la Commission a élaboré l'article 62, lequel devrait contribuer pour beaucoup à prévenir les risques de dualisme évoqués par M. Lachs à la séance précédente.

83. En conclusion, les articles concernant la participation à un traité devraient être refondus. Il conviendrait de consacrer une clause aux parties originaires, même si l'on doit estimer plus tard qu'il s'agit d'une répétition. Une deuxième disposition devrait traiter de la participation ultérieure en vertu du traité et pourrait être rédigée d'après le texte actuellement proposé par le Rapporteur spécial, mais en mettant davantage en relief la primauté du texte du traité. Une troisième clause concernerait l'extension de la participation, sujet traité à l'article 9, mais sous une forme simplifiée. Une telle refonte permettrait d'éviter la déformation actuelle de certains éléments essentiels dans l'ensemble du droit des traités et replacerait une question sujette à controverse dans la juste perspective. Le mécanisme de la participation pourrait être abordé dans d'autres articles, et même la question de l'adhésion devrait être dissociée de la substance des articles 8 et 9.

84. Comme il est improbable qu'une formule du genre « tout Etat » puisse être acceptée, parce qu'insuffisamment fondée soit *de lege lata* soit *de lege ferenda*, la Commission devrait prendre sur ce point une décision rapide et nette, au besoin par un vote, afin d'éviter la répétition des faits qui se sont produits au sujet de la disposition concernant la largeur de la mer territoriale.

La séance est levée à 12 h 55.

²² Documents officiels de l'Assemblée générale, Quatrième session, Supplément n° 10 (A/925), p. 3.

²³ *The International Court of Justice. An Essay in Political and Legal Theory* (Leyden: Sijthoff, 1957), p. 210; même thèse exposée dans *The Law and Practice of the International Court* (Leyden: Sijthoff, 1965), p. 541.

²⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, 685^e séance, par. 26 et 27.

²⁵ Voir le par. 7 ci-dessus.

²⁶ C.I.J., *Recueil*, 1948, p. 84.

²⁷ G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, 6^e édition (1963), p. 313.

794^e SÉANCE

Mercredi 2 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castren, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 8 (Parties à un traité)¹ (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 8.

2. M. PAREDES rappelle qu'à propos d'autres articles déjà, il a exprimé l'avis que, dans une codification, chaque article ne doit renfermer qu'une seule règle relative à une seule question. Si un article a trait à plusieurs questions, la formule adoptée, si souple soit-elle, ne peut englober tous les aspects des problèmes envisagés.

3. Sous la dénomination de « traité multilatéral général », le paragraphe 1 de l'article 8 vise en réalité des traités qui diffèrent entièrement par leur nature et qui exigent des règles différentes. Il y a, d'une part, les traités qui reconnaissent et énoncent une pratique internationale universellement obligatoire; d'autre part, les traités relatifs à des intérêts particuliers des nations.

4. Les premiers se réfèrent aux bases mêmes de la coexistence entre Etats et légifèrent d'une manière universellement obligatoire. M. Lachs a dit qu'il existe certains types de traités qui lient tous les Etats même s'ils n'ont pas pris part à leur élaboration, tels que les conventions concernant la répression de la traite des êtres humains ou la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide ou encore le Traité de Moscou. M. Paredes, pour sa part, croit que ces traités sont une sorte de législation qui impose un certain comportement non seulement aux Etats qui ont participé à leur élaboration, mais à tous les Etats. Au reste, ces traités ne forment même pas de règles ou obligations nouvelles: ils ne font que reconnaître la pratique internationale, la définir et la délimiter. En ce sens, ils peuvent être acceptés et reconnus par tous les peuples, mais il s'agit de savoir s'ils sont universellement obligatoires. Ils se réfèrent nécessairement non pas aux intérêts particuliers d'un Etat quelconque, mais aux

intérêts généraux de l'humanité, comme la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. En conséquence, ils peuvent et doivent être ouverts à l'adhésion de tous les pays du monde, qu'il s'agisse d'Etats possédant toutes les caractéristiques de l'Etat ou de groupes quelconques qui ont des fonctions politiques ou réglementées par la même catégorie de lois.

5. Si donc les Etats qui interviennent dans ces traités ne créent rien et se bornent à reconnaître et proclamer en quoi consistent ces obligations internationales, on pourrait se demander si une déclaration de ce genre lie tous les Etats qui ne sont pas et ne veulent pas être parties aux traités. De l'avis de M. Paredes, il s'agit de principes si fondamentaux de la vie des nations que nul ne peut s'en écarter sans faire courir de grands dangers à l'ordre public international. Par conséquent, tout Etat, toute entité internationale, peut et doit adhérer à ces traités. Ce qui reste à déterminer, c'est qui possède la faculté ou le droit de dicter ces lois obligatoires pour le monde entier. La question est claire si les normes sont adoptées par un grand organisme international comme l'Organisation des Nations Unies.

6. Il n'en va pas de même des autres traités compris sous la dénomination de « traités multilatéraux généraux ». Il y a des traités qui ont trait à des intérêts particuliers, mais la vie imposant à tous les êtres humains les mêmes besoins, ces traités présentent un intérêt pour tout le monde. M. Paredes cite comme exemple les conventions sur la réglementation de la pêche, sur les limites de la mer territoriale ou sur les privilèges ou immunités consulaires. Il s'agit de questions d'intérêt général particulier; mais chaque Etat ayant ses intérêts propres, ces traités généraux ne sont pas universellement obligatoires et ils sont régis par l'autonomie de la volonté des parties.

7. Les traités du premier groupe énoncent une règle que l'on peut qualifier d'obligatoire, ce sont des traités-lois prohibitifs, la prohibition impliquant une sanction contre quiconque ne s'y conforme pas. L'Etat qui, malgré les conventions internationales, continue à se livrer à la traite des blanches, par exemple, peut être poursuivi par tous les autres Etats. Dans le cas des traités du deuxième groupe, en revanche, si un Etat qui n'est pas membre d'un organisme international et n'a pas participé à l'adoption de conventions sur la pêche ou les immunités consulaires, se refuse à accepter les règles établies dans ces instruments, qui va les lui imposer? Personne ne le peut, car ce serait aller contre le principe de l'égalité des Etats et de leur liberté d'opter pour tel ou tel comportement. Les Etats qui ont concouru à élaborer des traités de cette deuxième catégorie peuvent choisir conformément au principe de l'autonomie de la volonté, ceux avec qui ils veulent traiter en la matière et ceux avec qui ils ne veulent pas traiter.

8. M. Paredes est donc convaincu qu'il y a une différence notable entre les deux groupes de traités qu'il vient de distinguer; pour cette raison, les objections valables pour la deuxième catégorie ne s'appliquent pas à la première. La matière du paragraphe 1 de l'article 8 devrait donc être traitée en deux articles consacrés chacun à l'une de ces deux questions, qui sont complètement différentes.

¹ Voir 791^e séance, à la suite du par. 60 et au par. 63.

9. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA rappelle que le paragraphe 1 de l'article 8 n'a été examiné et adopté qu'à la fin de la quatorzième session et que lui-même n'a pu prendre part à son élaboration. Il lui est donc possible d'en parler en toute impartialité, ayant suivi avec un esprit ouvert le débat fort instructif qui s'est déroulé au cours de ces derniers jours.

10. La Commission ne devrait pas se laisser arrêter par les difficultés politiques du moment lorsqu'il s'agit de prendre une décision sur une question importante. Il lui faut voir les choses de plus loin en étant consciente du fait que son travail de codification doit reposer sur des bases permanentes, ce qui ne veut pas dire que ses membres, en tant que juristes, aient à négliger certains aspects de la politique des Etats qui prévaudront à longue échéance.

11. La question de la participation aux traités multilatéraux ne devrait pas servir d'arme politique à un régime non reconnu pour établir des relations contractuelles avec des Etats qui refusent de le reconnaître comme entité politique, cela afin de leur forcer la main, d'acquiescer du prestige ou d'améliorer son statut politique. Elle ne devrait pas non plus servir à tenir à l'écart des entités politiques non reconnues et à les empêcher de participer à la vie de la communauté internationale, comme elles pourraient légitimement y prétendre par le seul fait de leur existence et de l'efficacité de leur gouvernement.

12. Après avoir entendu les avis des membres à la présente session, M. Jiménez de Aréchaga en est arrivé à la conviction que la formule de 1962 devrait être maintenue, sous réserve peut-être de certaines modifications rédactionnelles telles que celles qui ont été suggérées par le Rapporteur spécial.

13. Il ne peut s'associer à ceux qui désirent transformer l'article en une règle de *jus cogens*. Toutes les fois que la Commission établit une règle de *jus cogens*, elle touche à un principe fondamental de droit international : *pacta sunt servanda*, selon lequel les Etats sont libres de conclure entre eux un accord et que ce qu'ils ont convenu est pour eux le droit.

14. Toutefois, les divergences d'opinion ne doivent pas détourner la Commission de ce qui est sa tâche essentielle dans la codification du droit des traités, à savoir l'établissement de règles supplétives qui devraient prévaloir au cas où les parties ne pourraient se mettre d'accord. La formule de compromis retenue en 1962 constitue précisément une règle de ce genre; de plus, elle est de portée limitée, car elle ne vaut que pour les traités multilatéraux généraux énonçant des règles de droit international susceptibles d'une application générale et dont le caractère et la fonction sont de nature quasi législative.

15. L'une des caractéristiques du droit international est que les règles ou les principes fondamentaux qui doivent être universellement observés peuvent être formulés et mis en pratique par des traités auxquels adhèrent des Etats « représentant l'immense majorité des membres de la communauté internationale », pour reprendre les termes de la Cour internationale de Justice; ces instruments peuvent établir des normes juridiques objectives de caractère universel faisant obliga-

tion de s'y conformer aux Etats qui n'ont pas eu l'occasion de prendre part à l'adoption du texte. Si, comme l'article 38 du Statut de la Cour le prévoit, la pratique générale peut constituer un droit coutumier qui lie même les Etats qui n'ont eu aucune possibilité de participer à son élaboration, on est fondé à en déduire que l'élaboration du traité pourrait aboutir à un effet juridique analogue au cas où l'immense majorité de la communauté internationale aurait participé à ce processus. Cependant, aucune raison d'ordre juridique ne peut justifier — ce qui présenterait en outre de graves inconvénients du point de vue pratique — que l'on interdise à des Etats, pour des motifs politiques, de prendre part à l'élaboration d'accords quasi législatifs ou qu'on leur refuse le droit d'adhérer à ces accords pour établir leur consentement exprès à des règles auxquelles ils devraient se conformer.

16. Le Traité de 1963 relatif à l'interdiction des essais nucléaires est une illustration frappante de cette idée que, pour certaines règles vitales du droit international général, les avantages de l'acceptation universelle doivent l'emporter sur toutes considérations à court terme au sujet de la reconnaissance. Ce Traité prouve également que certaines difficultés de procédure pour le dépositaire pouvaient être surmontées, soit que l'on prévoit des dépositaires parallèles, soit que le Traité lui-même contienne des instructions spéciales. Toutefois, on ne pourra éviter que des difficultés pratiques surgissent des notions mêmes d'Etat et de traité multilatéral général. C'est pourquoi M. Jiménez de Aréchaga estime que le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 8 doit être une règle supplétive et non une règle qui puisse prévaloir sur la volonté expresse des parties.

17. Enfin, en ce qui concerne le lien entre le paragraphe 1 de l'article 8, et le paragraphe 2 de l'article 3, relatif à la capacité des Etats membres d'une union fédérale de conclure des traités, capacité définie par rapport à la loi constitutionnelle, M. Jiménez de Aréchaga appelle l'attention de la Commission sur le fait qu'une fédération peut conférer cette capacité aux Etats qui la composent et que ces derniers peuvent alors chercher à adhérer à des traités multilatéraux généraux, en vertu du paragraphe 1 de l'article 8. Il en résulterait que l'Etat fédéral, sans s'écarter de ses obligations essentielles aux termes de tel ou tel instrument, puisse s'assurer un nombre accru de parties ou de voix dans la procédure de formation du traité, acquérant ainsi un rôle plus grand, voire décisif, dans des questions telles que la modification et la terminaison, qui dépendent de l'importance numérique des parties. Le danger n'est pas dû à un quelconque défaut du paragraphe 1 de l'article 8, mais au fait que la Commission n'a inclus au paragraphe 2 de l'article 3 aucune disposition concernant la reconnaissance internationale par d'autres Etats, élément inhérent à la notion d'Etat et à la capacité de conclure des traités.

18. M. RUDA constate que l'article 8 distingue le cas « d'un traité multilatéral général » de « tous les autres cas », cette dernière indication lui paraissant confuse. Le projet d'articles ne renferme aucune classification des traités, pas même en traités bilatéraux et multilatéraux : l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article premier se borne à définir l'expression « traité multilatéral géné-

ral ». Au paragraphe 2 de l'article 8, il s'agit évidemment d'un traité multilatéral « particulier », par opposition au traité multilatéral général ou « au traité multilatéral » tout court, dont il est question à l'article 9.

19. Le but de l'article 8 est d'essayer de définir une procédure selon laquelle un type déterminé de traités, étant donné l'importance de leur contenu et leur intérêt universel, est ouvert à la participation de tous les Etats ou, du moins, du plus grand nombre possible d'Etats. M. Ruda est tout à fait d'avis d'étendre au maximum l'application de certaines normes du droit international conventionnel : c'est l'aspiration qu'il faut chercher à réaliser quand il s'agit de traités importants. Mais il faut reconnaître que cette aspiration relève d'un domaine qui dépasse l'ordre juridique et échappe à la structure normative.

20. Le paragraphe 1 c de l'article premier définit le traité multilatéral général comme un traité multilatéral « relatif à des normes générales de droit international » ou « portant sur des questions d'intérêt général pour l'ensemble des Etats ». Si, par « normes de droit international », il faut entendre celles qui sont valables pour tous les Etats, et les traités, en principe, ne sont obligatoires que pour les parties, on est forcé de conclure que, jusqu'à maintenant, le droit international général est coutumier, car il n'existe aucun traité auquel tous les Etats aient adhéré, ce qui n'empêche pas en théorie qu'il puisse en exister dans l'avenir, si une norme conventionnelle est acceptée à l'unanimité.

21. Quant au traité « portant sur des questions d'intérêt général pour l'ensemble des Etats », M. Ruda estime que cette formule n'a pas un sens juridique strict : c'est un simple jugement de valeur qui peut différencier ce type de traité d'autres traités multilatéraux, du point de vue politique, économique ou social, mais non pas, en termes absolus, du point de vue juridique formel, des autres traités multilatéraux quant au régime juridique applicable à leur processus de formation.

22. Le droit international conventionnel est formulé sur la base de l'autonomie et du consentement des parties intéressées : c'est un droit créé par les parties qui se lient. Le traité est un acte juridique créateur de normes internationales dans lequel l'élément formatif caractéristique est la coïncidence des volontés exprimées par les autorités compétentes. Le traité est la manifestation externe, la forme que revêt l'accord des volontés entre deux Etats ou plus.

23. Du point de vue juridique, les traités ne peuvent échapper à leur nature contractuelle et prendre un caractère législatif, et les traités dits multilatéraux généraux, si importante pour la vie internationale que soit la norme qu'ils énoncent, n'en sont pas moins des traités, des accords exprimant la volonté des Etats.

24. De l'avis de M. Ruda, il est raisonnable d'inclure dans les traités de grande importance politique, sociale ou économique, une formule tendant à étendre le champ de leur application à « tout Etat », comme dans le cas du Traité de Moscou interdisant les essais d'armes nucléaires, mais cette norme ne doit être énoncée dans le traité que par la volonté des parties contractantes. Dans de tels cas, on peut avoir recours à des procédés

qui permettent de réserver le problème de la reconnaissance ou à des systèmes qui facilitent la tâche du dépositaire, comme d'ailleurs cela a été fait; mais ces procédés et systèmes devront être conformes à la volonté des parties.

25. Il n'existe pas de normes internationales coutumières qui imposent aux Etats l'obligation d'accepter, dans les traités qu'ils concluent ou dans un type déterminé de traités, ceux qui doivent y devenir parties, et il n'y a pas non plus de présomption que tout Etat peut être partie de ces traités. Fixer cette norme *de lege ferenda* serait modifier la nature contractuelle des traités et leur donner un caractère législatif qu'ils n'ont pas : il faudrait modifier au fond la structure du droit international public actuel, qui repose sur l'égalité des Etats souverains.

26. M. AMADO souscrit à tout ce que vient de dire M. Ruda. Il prend note avec une vive satisfaction de ce qu'indique le Rapporteur spécial au paragraphe 3 de ses observations relatives à l'article 8 (A/CN.4/177), à savoir que « si le concept de l'universalité dans l'application de traités multilatéraux généraux doit être considéré comme une règle du *jus cogens*, la Commission devra peut-être réexaminer, à la lumière de ce concept, un certain nombre d'autres articles, par exemple ceux qui traitent des réserves et de la modification des traités ». En effet, si la Commission transforme le *jus cogens* en un autre droit naturel, elle va vers de grandes difficultés théoriques et pratiques.

27. En 1962, M. Bartos, appuyant l'amendement proposé par M. de Luna, avait dit qu'on « ne saurait refuser aux Etats le droit de choisir les partenaires avec lesquels ils désirent entrer en relations par traité, mais on peut leur demander d'indiquer d'avance s'ils ont l'intention de refuser à certains autres Etats la faculté de devenir parties au traité qu'ils élaborent »². M. Amado lui-même estimait alors que « les traités multilatéraux généraux décrits par certains membres de la Commission tiennent davantage de la législation internationale que des traités. Sans doute sont-ils conformes à un idéal qui tient à cœur à tous les spécialistes du droit international, mais si les participants ne sont pas libres de choisir leurs partenaires, on ne peut plus dire qu'il y ait à proprement parler traité »³. En effet, il n'y a pas eu de tractations : personne n'a rien donné et personne n'a rien reçu. Dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, par exemple, les parties n'échangent rien, il n'y a pas matière à prestation, il y a une matière qu'on traite.

28. M. Amado note que le droit international à progressé. L'institution de l'adhésion a pris une grande ampleur. Le traité est là, signé, et peut être accepté par tous les Etats qui le veulent, dans certaines conditions. Ayant tant de possibilités d'universaliser les traités, la Commission va-t-elle adopter un article qui est inspiré par un cœur généreux, mais qui ne satisfait à peu près personne? L'article 9 montre le chemin à suivre et M. Amado espère, avec M. Tsuruoka, M. Briggs et

² *Annuaire de la Commission du droit internationale 1962*, vol. I, 667^e séance, par. 16.

³ *Ibid.*, par. 20.

M. Cadieux, que la Commission s'engagera dans cette voie.

29. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que son intervention de 1962 n'a pas toujours été bien comprise. Ce qu'il a voulu dire c'est qu'en principe chaque Etat a le droit de choisir ses partenaires pour conclure un traité mais que, d'autre part, il est inconcevable que certains Etats qui ont la prétention d'édicter dans un traité des règles universellement obligatoires puissent reprocher la violation de ces règles à des Etats auxquels ils n'ont pas permis d'adhérer au traité. Quelles sanctions peut-on appliquer aux Etats qui violent des règles multilatérales d'intérêt général s'ils n'ont pas le droit d'invoquer ces mêmes règles contre les autres Etats? On ne peut à la fois refuser d'avoir certains Etats pour partenaires et exiger de ces mêmes Etats qu'ils observent des règles qui leur sont imposées; ce serait admettre que certains Etats ont un droit de réglementation tandis que d'autres ne peuvent qu'accepter le régime institué sans avoir pu exprimer leur consentement à ce régime.

30. Les observations qui précèdent valent aussi pour les traités-lois régionaux dont certaines clauses sont en fait obligatoires pour tous les Etats de la région parce qu'elles énoncent des règles générales dans le cadre de la région, même si ces règles dérogent aux règles universelles.

31. M. Bartos reste convaincu, non seulement par idéal mais compte tenu des nécessités de la vie internationale, que la Commission doit énoncer comme règle générale que les traités qui prétendent avoir un caractère de législation universelle doivent être accessibles à tous les Etats. Il faudrait que cette règle soit acceptée par tous les Etats; elle ne peut leur être imposée. S'il se révèle impossible de l'adopter, M. Bartos se résoudra au compromis qui consiste à maintenir la liberté du choix des partenaires, mais seulement comme exception à la règle générale ci-dessus. Autrement dit, dans tous les cas où il n'aura pas été formulé de restriction quant aux Etats à admettre comme parties au traité, on devra appliquer la règle suivant laquelle les traités multilatéraux sont accessibles à tous les Etats sans distinction.

32. M. AGO dit que l'article en discussion est l'un des points les plus délicats de toute la partie des traités dont la Commission doit s'occuper au cours de la session. Le compromis réalisé à la session de 1962 ne satisfait que peu de gouvernements et peu de membres de la Commission, et encore ceux qui se déclarent satisfaits le font-ils pour des raisons opposées. Il arrive parfois que lorsqu'une solution est critiquée de plusieurs côtés à la fois, cela signifie qu'elle est bonne. Mais en l'occurrence, malgré toute son estime pour le Rapporteur général, M. Elias, qui avait proposé ce compromis à la fin de la session pour aider la Commission à sortir de l'impasse où elle se trouvait, M. Ago croit que l'article 8 adopté en 1962 par 10 voix contre 7 avec 3 abstentions, est une mauvaise solution.

33. Les partisans de cette solution soutiennent que tout Etat a un droit proprement dit de devenir partie à un traité multilatéral général, mais M. Ago nie qu'il existe un tel droit. Dans le domaine du droit conventionnel, tout Etat a le droit de formuler une offre ou

d'accepter une offre, mais il est faux que tout Etat ait le droit de devenir partie à un traité contre la volonté des autres parties.

34. On a même prétendu que le droit de tout Etat d'adhérer à un traité multilatéral général était une règle de *jus cogens*. M. Ago se félicite que M. Amado ait cité à ce sujet le commentaire si sage du Rapporteur spécial. En cherchant à énoncer un trop grand nombre de règles de *jus cogens*, la Commission risque d'anéantir cette notion encore assez faible et difficile à faire accepter par la majorité des Etats; la Commission perdrait ainsi le fruit de tous ses efforts pour faire admettre comme règle de *jus cogens* ce qui mérite vraiment de l'être. Comme l'a dit M. Ruda, le seul principe auquel on peut se référer en matière de droit des traités est la volonté des Etats. Or il est impossible d'imposer à un Etat l'obligation d'entrer en rapports conventionnels avec un autre Etat si telle n'est pas sa volonté.

35. Certes, ainsi que l'a fait observer M. Lachs, il y a un intérêt d'ordre général à obtenir la participation la plus large possible aux traités multilatéraux généraux, surtout lorsqu'il s'agit de traités qui énoncent des règles de droit international général. Mais la Commission doit prendre garde qu'on risque de perdre d'un côté ce qu'on gagnerait de l'autre en énonçant une règle qui oblige les Etats à accepter, contre leur volonté, que certaines entités deviennent leurs partenaires. En effet, une telle règle aura peut-être pour résultat que ces entités deviendront partie aux traités, mais alors certains Etats ne le deviendront pas parce qu'ils ne voudront pas entrer en relations conventionnelles avec lesdites entités. C'est à dessein qu'il dit « entités », car la question qui se pose le plus fréquemment en ce qui les concerne est celle de savoir si elles sont ou non des Etats au sens du droit international.

36. Le Président a eu raison de le dire, on ne peut pas prétendre qu'un Etat viole des règles quand on lui refuse la possibilité de souscrire à ces règles. Pourtant, il est rare qu'un Etat se voie reprocher de violer des règles conventionnelles auxquelles il n'a pas souscrit; ce qu'on lui reproche, c'est de violer des règles coutumières du droit international général, règles qui existent indépendamment des traités.

37. On a dit aussi qu'il fallait s'inspirer du principe de l'universalité. M. Ago passe parfois pour un champion de l'universalité et ne saurait donc être taxé d'hostilité à ce principe. Mais ce n'est pas au nom de ce principe qu'on peut forcer des Etats à entrer en rapports conventionnels, au moyen d'un traité, avec certaines entités qu'ils estiment ne pas pouvoir admettre comme partenaires.

38. Plusieurs membres de la Commission, et notamment M. Lachs, ont dit qu'il fallait simplifier le problème en précisant que le fait d'admettre un Etat à participer à un traité multilatéral général n'implique pas la reconnaissance de cet Etat. Or, M. Ago ne croit pas qu'il s'agisse essentiellement ici d'un problème de reconnaissance. Dans tous les cas concrets où le problème s'est posé, on a pu constater, comme M. Verdross l'a souligné à la séance précédente, que la difficulté venait plutôt du fait qu'il existe des entités dont la qualité d'Etat au sens du droit international est contestée. En

énonçant comme règle que tout Etat a le droit de participer aux traités multilatéraux généraux, la Commission ne ferait donc que reculer le problème, puisque la question se posera toujours de savoir si une certaine entité est un Etat ou non.

39. En outre, dans certains cas, bien que la qualité d'Etat soit reconnue, on conteste que cet Etat soit représenté par un certain gouvernement. M. Rosenne a donc eu raison de rappeler que l'adoption de la règle proposée poserait de graves difficultés au depositaire.

40. Une telle règle ferait encore surgir d'autres difficultés concrètes. Par exemple, il peut arriver qu'une organisation internationale exclue un de ses membres. Est-il concevable, dans ce cas, que l'Etat expulsé d'une organisation ait le droit de devenir partie à un traité conclu sous les auspices ou dans le cadre de cette organisation?

41. Quand la Commission parle de traités multilatéraux généraux, elle pense surtout à ceux qu'elle prépare elle-même. Or, il y a d'autres sortes de traités multilatéraux, par exemple les conventions internationales du travail : celles-ci sont ouvertes à tous les Etats membres de l'Organisation internationale du Travail mais non aux Etats qui ne sont pas membres de cette Organisation, parce que l'OIT a établi un mécanisme pour s'assurer que lesdites conventions sont respectées par les Etats membres tandis que ces moyens de contrôle lui manquent pour les Etats non membres.

42. En toute franchise, M. Ago ne croit ni possible ni opportun de chercher à résoudre des problèmes politiques — qu'il espère d'ailleurs passagers — en les faisant entrer dans le domaine de la codification du droit international. Ce n'est pas au moyen d'une règle juridique relative à la participation aux traités multilatéraux généraux que l'on résoudra ces problèmes. Mieux vaut les laisser aux organes politiques compétents.

43. En ce qui concerne la participation aux traités, il faut s'appuyer sur le principe de la volonté des Etats d'entrer en rapports conventionnels avec d'autres Etats et ne pas chercher à forcer cette volonté. La question de la participation est généralement examinée et tranchée au moment de la convocation de la conférence internationale appelée à conclure un traité sur un certain sujet. La décision est alors prise sur la base de critères politiques que la Commission n'a pas à juger. Ce qui importe c'est que la question est résolue à ce moment et non pas ultérieurement. A ce propos, M. Cadieux a avancé un argument irréfutable : la question ayant été tranchée dans une assemblée à la majorité des deux tiers lorsqu'a été prise la décision de convoquer la conférence, le silence du traité sur la question de la participation peut être obtenu par le tiers des participants à la conférence plus un. La règle supplétive adoptée par la Commission en 1962 aurait donc ce résultat absurde qu'une minorité pourrait imposer que certains Etats aient le droit de devenir parties au traité alors que la majorité voulait exclure ces Etats.

44. Un Etat qui a été exclu des négociations ne peut être admis à devenir partie au traité que si la même majorité qui l'a exclu décide de lever son opposition.

C'est pourquoi M. Ago propose de rédiger l'article 8 comme suit :

« 1. Peut devenir partie à un traité multilatéral tout Etat qui a pris part à son élaboration ou qui a été invité à assister à la conférence au cours de laquelle il a été élaboré.

« 2. Peut aussi devenir partie à un traité multilatéral tout autre Etat auquel une telle faculté a été reconnue par le traité lui-même. »

45. Cette proposition ne fait que reprendre sous une forme légèrement différente ce que le Rapporteur spécial avait proposé à l'origine et ce que le Comité de rédaction avait présenté à la Commission en 1962⁴. Cette formule ne plaira sans doute pas à certains membres de la Commission, en particulier à M. Tounkine, mais M. Ago a le regret de dire que, de son côté, il ne pourrait accepter la proposition de M. Tounkine.

46. En conclusion, M. Ago insiste de nouveau pour que la Commission fasse preuve d'une grande prudence dans la formulation d'un article aussi important.

47. M. TOUNKINE souligne que l'article 8 est étroitement lié au problème du traité en tant que source actuelle de droit international général. La situation à cet égard a sensiblement changé au cours des dernières décennies; tandis qu'auparavant le droit international général était en presque totalité un droit coutumier, à l'heure actuelle il est de plus en plus d'origine conventionnelle. Le traité joue maintenant un rôle prédominant dans la création, le développement et les modifications des règles de droit international général. Du reste, une même norme de droit international général est souvent conventionnelle pour certains Etats et coutumière pour d'autres.

48. Le traité multilatéral général est un phénomène relativement nouveau en droit international; en 1962, la Commission a fait un pas en avant en isolant ce genre de traité pour l'étudier et elle en a donné une définition qui met en relief la place spéciale qu'il occupe dans le cadre du droit international général.

49. Une autre conclusion que l'on peut tirer du droit international moderne est que ce droit repose dans une plus large mesure sur l'accord des Etats que ne le faisait l'ancien droit international. Le droit international général moderne est universel ou quasi universel : il a pour base l'accord de tous les Etats, ou du moins de leur presque totalité. La société internationale actuelle se compose d'Etats souverains et l'accord entre ces Etats est le seul moyen possible de créer des normes de droit international liant tous les Etats. Le temps est passé où un groupe d'Etats pouvait créer et faire respecter des normes par lesquelles ils prétendaient lier tous les Etats, quoi qu'il en fût de leur consentement. Il a été suggéré, au moins implicitement, par certains membres de la Commission que la majorité des Etats pouvait empêcher une minorité de participer aux affaires internationales qui intéressent la totalité des Etats. L'opinion de M. Tounkine est que tous ceux qui sont

⁴ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. I, 666^e séance, par. 105.*

d'opinion favorable au développement progressif du droit international devraient donner leur appui à la formule « tout Etat ».

50. Il y aurait une contradiction évidente à formuler des normes censées être des normes de droit international général tout en interdisant en même temps à quelques Etats de participer à leur élaboration, ce qui revient à dire à l'avance que ces règles ne sauraient être acceptées par les Etats ainsi exclus comme les liant.

51. La formule « tout Etat » est en harmonie avec les principes fondamentaux du droit international moderne, et notamment avec celui de l'égalité souveraine des Etats. Certains membres ont fait une déduction selon laquelle l'égalité souveraine suppose la liberté d'action quant à la conclusion des traités. Cependant, on ne doit pas oublier que, dans toute société, la liberté d'action d'une personne ou d'un Etat ne saurait avoir pour effet le refus, à d'autres, de cette même liberté. Si certains Etats empêchent certains autres de devenir parties à des traités multilatéraux généraux, ils affirment leur souveraineté, mais ce faisant, ils violent la souveraineté des Etats exclus.

52. La définition du « traité multilatéral général » donnée à l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article premier est une définition féconde, car elle porte sur des traités qui offrent un intérêt du point de vue des normes générales du droit international ou qui traitent de questions d'intérêt général pour l'ensemble des Etats. La conclusion à tirer de cette définition est que, s'agissant de ces traités et des questions qui en font l'objet, ce serait nier l'égalité souveraine des Etats que de vouloir régler des problèmes qui les intéressent tous par une décision prise par un groupe seulement d'entre eux, si large qu'il puisse être.

53. Les pratiques restrictives qui sont maintenant courantes sont nées de la politique de la guerre froide. La liberté de choisir ses partenaires dans la conclusion des traités, comme toute autre liberté, ne saurait être absolue. Cette observation vaut non seulement pour les traités multilatéraux généraux, mais aussi pour les autres traités : il faut même dire que trois Etats ne peuvent régler une question qui en intéresse un quatrième, sans permettre à celui-ci de participer au règlement.

54. Vu qu'un traité multilatéral général, selon la définition donnée à l'article premier, intéresse tous les Etats, il s'ensuit que tout Etat, même s'il n'est reconnu que par quelques Etats et non par d'autres, a le droit d'y être partie. Comme l'a fait remarquer M. Pal, ce qui est en jeu, c'est le droit pour un Etat de participer aux relations internationales et son devoir d'entretenir des relations amicales avec les autres Etats. Les pratiques restrictives en matière de participation constituent un déni et de ce droit et de ce devoir.

55. L'opinion selon laquelle l'emploi de la formule « tout Etat » pourrait avoir pour effet de limiter le nombre des Etats parties à un traité, ne trouve pas de justification dans la pratique. Le Traité de Moscou interdisant les essais d'armes nucléaires contient la formule « tout Etat » ; pourtant il a été signé par 108 Etats,

dont aucun n'a élevé d'objection contre cette formule. Les quelques Etats qui n'ont pas signé le Traité de Moscou se sont abstenus pour des raisons toutes différentes.

56. On a dit que la formule « tout Etat » ne contribuerait pas au développement des relations amicales entre les Etats et pourrait même provoquer des désaccords. C'est là une opinion surprenante. La pratique qui consiste à interdire à quelques Etats de participer aux relations internationales remonte au XIX^e siècle, période où la communauté internationale était considérée comme une sorte de club fermé, un club auquel des pays tels que la Turquie et le Japon ont dû être admis dans les formes. Cette conception d'une communauté internationale fermée a été récemment ranimée par la guerre froide. Dans ces conditions, il est bien clair qu'abandonner les pratiques restrictives actuellement suivies serait apporter une contribution notable à la coopération internationale.

57. On a beaucoup parlé des difficultés que la formule « tout Etat » pourrait créer au dépositaire. En fait, beaucoup de traités contiennent cette formule ; or elle n'a entraîné aucune difficulté pour le dépositaire. On a notamment suggéré que le dépositaire aurait à juger de la question de savoir si une entité déterminée constitue un Etat aux fins de la participation à un traité. Le problème est un de ceux que l'on rencontre dans toutes les branches du droit international et il se poserait quelle que soit la formule adoptée en matière de participation ; il se pose, par exemple, au sujet de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963. En réalité, ce n'est pas au dépositaire qu'il incombe de résoudre le problème, mais à chaque Etat de juger par lui-même s'il considère, un autre signataire comme un Etat.

58. En ce qui concerne le problème de la reconnaissance, M. Tounkine n'a que peu de chose à ajouter aux observations de M. Lachs. Tous les spécialistes du droit international sont d'accord pour reconnaître que le fait d'être partie à un traité multilatéral n'implique pas la reconnaissance des Etats ou des gouvernements qui signent le traité. Par exemple, le Traité interdisant les essais d'armes nucléaires a été signé par de nombreux Etats, dont certains ne se reconnaissent pas l'un l'autre, et les accords de 1954 sur le Viet-Nam et de 1962 sur le Laos ont été signés tant par les Etats-Unis que par la République populaire de Chine.

59. M. Tounkine est convaincu que les préoccupations qu'éprouvent certains membres de la Commission au sujet de la reconnaissance sont entièrement dépourvues de fondement ; il ne s'opposerait cependant pas à l'insertion dans l'article 8 d'une clause de réserve portant que le fait d'être partie à un traité multilatéral n'implique pas la reconnaissance ; une réserve de ce genre servirait à dissiper les craintes qui pourraient subsister sur ce point.

60. L'opinion a été émise que la question à l'étude était une question d'ordre politique et exigeait donc une décision politique. Mais le droit international régit les relations entre les Etats, et ces relations sont, en un

sens très large, toujours de caractère politique. Même si dans les relations internationales les problèmes sont ou bien d'ordre politique ou économique, ou bien d'ordre juridique, il ne s'ensuit pas que les décisions d'ordre politique doivent être réglées sans égard pour le droit international, en d'autres termes, en fonction de considérations purement politiques. Pareille conception rappellerait la philosophie dite « du réalisme politique », qui n'a pas de fondement scientifique, mais n'en est pas moins fort dangereuse. Ceux qui se sont faits les avocats de cette philosophie, tel le Professeur Hans Morgenthau, regardaient les actions humaines dans une perspective où les hommes se subdivisent en hommes politiques, en hommes religieux ou en juristes : quand un homme prend une décision en qualité d'homme politique, on estimait qu'il doit être guidé par des considérations d'ordre politique, par ce qu'on appelait « l'intérêt national ». Cette dangereuse philosophie fournissait des justifications faciles aux décisions arbitraires et aux mesures arbitraires prises en violation du droit international. En fait, la seule philosophie qui vaille est celle qui veut que toute décision politique soit prise dans le respect du droit international.

61. En ce qui concerne la portée juridique de la formule « tout Etat », M. Tounkine relève que le Rapporteur spécial a émis l'opinion, au paragraphe 3 de ses observations sur le projet d'article (A/CN.4/177), qu'elle aurait pour effet d'abroger toutes les clauses finales existant à l'heure actuelle qui seraient en contradiction avec cette règle. M. Tounkine, quant à lui, aimerait voir abroger ces clauses finales, mais il accepterait une formule qui n'irait pas tout à fait aussi loin. Il pourrait donc accepter que l'on ajoutât au texte une clause de réserve portant que la formule en question ne s'applique pas aux traités conclus « avant l'entrée en vigueur de la présente convention ».

62. Quelques membres de la Commission ont dit que la Commission s'avancerait sur un terrain dangereux si elle tentait d'introduire de nouvelles règles de droit impératif (*ius cogens*) en la matière. Or ce n'est pas de règles de *ius cogens*, mais bien de règles ordinaires de droit international qu'il s'agit et ces règles doivent pourtant être respectées. Personne ne soutient, par exemple, que les dispositions des quatre conventions de Genève sur le droit de la mer, de 1958, soient toutes des règles de *ius cogens*, mais, en tant que règles ordinaires de droit international, elles n'en doivent pas moins être respectées.

63. Somme toute, le problème que pose l'article 8 va droit aux fondements mêmes du droit international moderne. La formule « tout Etat » est dictée par les exigences du droit international moderne et par la nécessité primordiale de développer les relations internationales en vue d'affermir la paix du monde.

La séance est levée à 13 h 5.

795^e SÉANCE

Jeudi 3 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

ARTICLE 8 (Parties à un traité)¹ (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 8.

2. M. REUTER ne croit pas que les questions soulevées à propos de l'article 8 soient mûres pour faire l'objet d'une règle énoncée dans un texte. Il ne peut appuyer ni la définition du traité multilatéral général qui est donnée à l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article premier, ni la règle proposée au paragraphe 1 de l'article 8. S'il est nécessaire que la Commission choisisse entre les diverses propositions qui ont été faites, il se prononcera pour celle de M. Ago².

3. S'étant demandé quel est le sens du présent débat, M. Reuter pense qu'il y a trois réponses possibles à cette question. La première serait que le débat a porté sur la question de la définition de la communauté internationale; en d'autres termes, il y aurait doute sur le caractère universel de cette communauté. Mais cette réponse n'est évidemment pas la bonne. En effet, la Commission prend comme point de départ l'époque présente; actuellement, il est incontestable, non seulement que la communauté internationale est universelle, mais que les Etats nouvellement appelés à l'indépendance ou à l'existence portent une grande part de responsabilité, du moins juridiquement, dans la communauté dont ils sont un élément important.

4. La deuxième réponse possible est la suivante : étant donné que le monde offre actuellement trois ou quatre exemples de cas où, à la suite de la deuxième guerre mondiale et des conflits qui se sont produits depuis, des territoires et des populations se trouvent dans une situation véritablement tragique et même angoissante, on pourrait concevoir que la Commission s'efforce d'élaborer un principe pour résoudre ces difficultés. Cette idée, que M. Reuter ne prête d'ailleurs à personne, serait aussi fausse que la première. Il est à noter que les Etats, et pas seulement ceux qui sont les plus intéressés, ont pris à l'égard de ces situations des

¹ Voir 791^e séance, à la suite du par. 60 et au par. 63.

² Voir 794^e séance, par. 44.

attitudes extrêmement prudentes et se bornent à faire tout leur possible pour surmonter les difficultés dans chaque cas particulier. Cette attitude est une leçon, car une centaine d'Etats pèsent plus lourd que 25 juriconsultes. Ces problèmes ne sont difficiles qu'en fait. En droit, ils sont simples; il suffirait pour les résoudre que jouent les mécanismes prévus dans les organisations internationales.

5. Par conséquent, c'est à une troisième explication qu'il faut recourir. Le débat est en fait un débat de droit constitutionnel international. Quand on prépare un projet de convention sur le droit des traités, il est inévitable qu'on rencontre des problèmes qui touchent à la structure profonde de la communauté internationale. Le principe fondamental qui est à la base de toutes les idées nouvelles proposées à la Commission, c'est qu'un Etat a le droit d'être partie à tous les traités qui touchent ses intérêts. Ce principe ne trouve qu'une expression partielle dans la définition du traité multilatéral général et dans la règle inscrite au paragraphe 1 de l'article 8, mais tel est bien l'esprit nouveau dans lequel on aborde le problème.

6. Or, à cet égard, deux mouvements opposés se sont manifestés parmi les membres de la Commission : d'une part, on a découvert peu à peu les nombreux problèmes qui se rattachent à la question étudiée et, d'autre part, parfois simultanément, on a eu un mouvement d'hésitation devant les conséquences très étendues de la règle envisagée. M. Reuter va revenir sur quelques-unes des difficultés qui ont été mentionnées, non pour les résoudre, mais seulement pour en mesurer l'ampleur.

7. Comme M. Lachs l'a fait observer avec raison, si la Commission dit que tout Etat a le droit d'être partie aux traités, il se posera inévitablement des questions de reconnaissance d'Etats. M. Lachs a formulé une suggestion pour éliminer ce problème grâce aux moyens que les Etats emploient dans certains cas particuliers. Mais cette question demanderait un examen très approfondi, car il ne s'agit pas seulement de trouver un expédient utilisable dans un cas particulier, il faut aussi résoudre d'une manière générale tout le problème des différentes sortes de reconnaissance et voir si les Etats sont disposés à laisser l'ensemble de ce problème en suspens.

8. D'une observation de M. Ago, il ressort que la Commission discute non pas de l'extension de la communauté internationale, mais plutôt de la possibilité d'exclure certains Etats de cette communauté. Si la Commission formule une règle applicable à « tout Etat », ou bien ce principe est automatique — ce qui aurait un caractère révolutionnaire — ou bien il n'est pas automatique, et alors on doit se demander si la communauté internationale a le droit d'appliquer des sanctions à un certain Etat, de prononcer des exclusions, et si de tels actes sont compatibles avec la dignité de l'Etat. La Commission ne s'est pas occupée de cette importante question.

9. Plusieurs membres de la Commission, marquant une certaine hésitation à laquelle M. Reuter vient de faire allusion, ont cherché à soustraire les accords régionaux à l'application de la règle proposée. Sur ce point,

M. Reuter, partage plutôt l'avis du Président : si un principe est bon pour la communauté internationale, il est bon aussi pour la région. D'ailleurs, d'après la définition du traité multilatéral général, telle qu'elle figure dans le projet, il n'est pas exclu que des questions d'intérêt général pour l'ensemble des Etats fassent l'objet d'un accord régional; tout Etat aurait donc le droit de devenir partie à tel accord. Ce n'est pas une question théorique, elle s'est posée sur le plan pratique; des Etats ont demandé à adhérer à certains traités d'alliance militaire qui ne contenaient pas de clause prévoyant l'adhésion d'autres Etats, en arguant que la paix est indivisible et ne saurait être affaire de région.

10. Le problème se pose de la même manière pour les accords commerciaux : est-il admis que six Etats, par exemple, aient le droit de conclure de tels accords et, dans ce cas, d'autres Etats, voisins ou éloignés, ont-ils le droit d'en devenir parties? On peut encore citer comme exemple les accords relatifs aux canaux internationaux; autrefois, le régime de ces canaux était souvent réglé par accord bilatéral entre deux grands Etats mais, aujourd'hui, admet-on qu'un seul Etat fixe cette réglementation ou bien faut-il que tous les Etats y participent pour la raison qu'il s'agit d'un problème d'intérêt général?

11. La définition du traité multilatéral général qui figure dans le projet est pleine de bonnes intentions, mais elle pose la question de savoir où commencent et où finissent les intérêts. Si deux très grandes puissances concluent un traité bilatéral sur une question qui touche aux intérêts de tous les Etats, ce traité ne tombera pas sous le coup de la définition. M. Reuter ne s'élève pas contre une telle possibilité; la paix est inestimable et mérite qu'on lui fasse des sacrifices. Mais ici se pose une question de droit : la Commission admet-elle que deux très grandes puissances concluent un traité et que ce traité soit ensuite simplement offert à l'adhésion d'autres Etats? Ou bien, comme le souhaitent certains membres, les autres Etats devraient-ils être admis à participer à l'élaboration d'un tel traité? Sans vouloir donner de réponse à ces questions, M. Reuter souligne qu'elles méritent examen.

12. Il y aurait une solution logique à ces questions, mais que le monde n'est pas encore prêt d'accepter. Ce serait d'instituer un parlement international, où tous les traités seraient discutés par tous les Etats; ceux qui estiment que leurs intérêts sont en jeu se prononceraient pour ou contre et les autres s'abstiendraient.

13. M. Reuter reconnaît que certaines questions très compliquées exigent des ajustements. Mais en cherchant à scinder un principe en deux, on risque d'aboutir à deux principes dont chacun serait aussi impératif que celui que l'on a voulu écarter. Si M. Reuter a bien compris le débat, la Commission a abordé un problème très important que, pour sa part, il ne peut pas accepter de résoudre par des textes qui posent plus de problèmes qu'ils n'en tranchent.

14. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, tient à formuler une observation sur l'un des points que M. Reuter vient de soulever. Pour sa part, M. Bartos ne croit pas que les principes même bien formulés puissent être fixés pour longtemps, car

ils évoluent continuellement sous la pression des faits. C'est pourquoi, même ceux qui sont partisans de certains principes peuvent être amenés, pour des raisons tactiques, à accepter un principe moins rigoureux pour tenir compte des vicissitudes de la vie politique. M. Bartos est en effet persuadé qu'il y a pour le moment un lien indissoluble entre le droit international et la politique étrangère des Etats.

15. M. Bartos estime que tout Etat a le droit d'être partie aux traités d'intérêt général; mais, s'il n'est pas possible d'adopter une telle règle, il serait prêt à s'arrêter à mi-chemin et à accepter, à titre de compromis, que cette règle ne soit appliquée que dans le cas où les parties n'auraient pas exclu les autres Etats — ce qui, d'ailleurs, constitue peut-être, selon lui, un abus de droit.

16. M. LACHS voudrait faire quelques observations au sujet de deux des nombreux points qui ont été soulevés au cours du débat. Le premier est la liberté des Etats de choisir leurs partenaires. Nul ne conteste l'existence de la liberté ou du droit de faire ce choix. Néanmoins on peut citer de nombreux exemples d'Etats qui, après avoir exercé le droit en question, ont par la suite changé d'avis; il est arrivé que des traités qui étaient ouverts à l'origine se transforment en des traités fermés et que des traités dont le but était de protéger les parties contre les dangers pouvant éventuellement provenir d'un Etat déterminé soient par la suite étendus à l'Etat même qui était visé pour être dirigés contre un tout autre Etat. Il n'y a d'ailleurs aucune raison valable pour empêcher les Etats d'exercer leur liberté de cette façon. L'histoire montre qu'à l'origine les Etats choisissaient leurs partenaires individuellement; lorsque l'Espagne voulut adhérer au Traité d'Aix-la-Chapelle de 1748, il fallut signer un autre traité spécial à cette fin en 1784. L'étape suivante a été le recours à la méthode de l'échange de déclarations et, peu à peu, l'ensemble de la procédure a évolué vers l'adoption de formules générales. On a créé des catégories de traités dont faisaient partie certains Etats qui n'auraient peut-être pas reçu l'agrément de toutes les parties initiales. Ainsi donc, il a été en fait porté gravement atteinte au droit des Etats de choisir leurs partenaires. A l'heure actuelle, le résultat inéluctable de cette tendance est que toute la procédure relative aux traités est influencée par le principe de l'universalité du droit international.

17. On a soulevé la question des traités régionaux, dont le Président a déjà parlé. La seule observation que M. Lachs veut faire à propos de cette question est qu'aucun traité régional ne peut monopoliser des affaires mondiales; sinon, il cesserait d'être un traité régional, avec toutes les conséquences que cela entraînerait.

18. C'est dans ce cadre qu'il faut envisager la nouvelle notion du traité multilatéral général qui, pour pouvoir réellement servir son but, doit nécessairement avoir un caractère universel. La formule actuellement appliquée par les Nations Unies appartient au passé; les conditions ne sont plus les mêmes et la formule en question a maintenant perdu son utilité et même sa raison d'être. Le droit qui était valable hier a été dépassé par les événements et ne saurait demeurer en vigueur indéfiniment.

19. Certains membres ont invoqué les dispositions de l'Article 4 de la Charte. Mais il existe une différence évidente entre la question de l'admission aux Nations Unies et celle de la force obligatoire des buts et des principes de la Charte; c'est là précisément le sens du paragraphe 6 de l'Article 2 de la Charte. En outre, les circonstances dans lesquelles la Charte a été élaborée avaient un caractère exceptionnel; les traités multilatéraux ne sont pas tous élaborés après une guerre mondiale dévastatrice et dans des circonstances qui ressemblent à celles qui existaient en 1945. En outre, si l'on étudie la composition actuelle des Nations Unies, on constate que le nombre des Etats fondateurs de l'Organisation est inférieur à celui des Etats qui y ont été admis plus tard; la composition de l'organisation s'est modifiée par suite des changements révolutionnaires survenus au cours des vingt dernières années.

20. Le second point est celui qui a trait aux considérations d'ordre politique. M. Lachs a toujours soutenu qu'il existe un rapport étroit entre le droit et la politique, mais il importe de maintenir un équilibre entre les deux. Certaines questions vont au-delà des intérêts individuels et parfois égoïstes des Etats et concernent l'humanité tout entière. Ces questions ont trait à des problèmes fondamentaux tels que la guerre et la paix et c'est précisément en ce domaine que l'idée d'universalité s'est traduite dans la notion de sécurité collective, notion qui est censée englober tous les Etats, même des agresseurs éventuels. Il est évident que nul ne voudrait voir se reproduire ce qui s'est passé après la conclusion du Traité de Paris du 15 avril 1856³, par lequel trois grandes puissances avaient garanti l'indépendance et l'intégrité territoriale de la Turquie; en fait, lorsque la Turquie, qui était manifestement la seule à bénéficier du Traité, invoqua ce dernier, on lui répondit que, n'étant pas partie au Traité en question, elle ne pouvait pas se prévaloir de ce droit. A la différence du Traité de 1856, les traités qui ont mis la guerre hors la loi, comme le Pacte de Paris⁴ ou le Traité de Saavedra Lamas⁵ ont toujours été ouverts à l'adhésion de tous les Etats. Il en est de même pour les traités de caractère humanitaire, ou des traités tels que le Traité de Moscou relatif à l'interdiction des essais nucléaires. Lorsqu'il s'agit de questions aussi importantes, aucun Etat ne peut être exclu; tous doivent avoir le droit d'être partie au traité en question. L'humanité doit être représentée dans son ensemble; si l'on restreint tant soit peu cette représentation, on trahit le principe de l'universalité.

21. Comme M. Lachs l'a déjà dit (792^e séance, par. 9), c'est une conception analogue qui est à la base du projet de convention sur l'assistance aux véhicules spatiaux et à leur équipage, le retour de celui-ci et la restitution desdits véhicules en cas d'avarie ou d'atterrissage ou d'amerrissage forcé, qui a été proposé au Sous-Comité juridique du Comité sur les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique dont il était

³ De Martens, *Nouveau Recueil général des traités*, vol. 15, p. 790.

⁴ Société des Nations, *Recueils des traités*, vol. XCIV, p. 58.

⁵ *Ibid.*, vol. CLXIII, p. 404.

le Président. Ce projet constitue un exemple classique des rapports qui existent entre droits et obligations. A première vue, cet accord ne profitera qu'aux Etats qui procèdent à l'exploration de l'espace, mais les obligations qui en découlent s'appliqueront à tous les Etats. Il est incontestable, en effet, qu'il serait non seulement contraire à la logique mais aussi aux devoirs fondamentaux que tous les hommes ont envers ceux qui s'aventurent dans l'espace d'exposer ces derniers aux risques qu'entraînerait l'exclusion d'une région du monde quelle qu'elle soit du champ d'application d'une convention de caractère humanitaire; sinon, les astronautes risqueraient d'être abandonnés à leur sort s'ils atterrieraient dans certaines régions, uniquement parce que certains Etats n'en reconnaissent pas d'autres et pour des considérations d'ordre politique. En dernière analyse, celui qui profite véritablement de l'accord relatif à l'assistance aux astronautes et à la restitution des engins spatiaux n'est autre que l'homme lui-même. La vie d'un astronaute, l'observation des règles fondamentales du droit international et leur application revêtent une importance plus grande que les intérêts et les politiques passagers et changeants des Etats pris individuellement.

22. Les considérations qui précèdent militent en faveur de la formule « Tout Etat », qui permettrait de traduire le principe de l'universalité dans la réalité de la vie quotidienne.

23. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'en raison de la nature de la question à l'examen, il tient à donner son avis personnel au sujet de l'article 8 avant de résumer le débat en sa qualité de Rapporteur spécial.

24. Le problème que pose l'article 8 est difficile parce qu'il touche à un certain nombre de principes fondamentaux du droit international. Bien que la conception des traités multilatéraux généraux ne soit peut-être pas tout à fait claire, Sir Humphrey a toujours été en faveur de l'idée d'ouvrir ces traités à un nombre d'Etats aussi grand que possible, afin d'assurer la plus large application à leurs dispositions. Telle est précisément la question soulevée à l'article 8. Mais les débats de la Commission au sujet de l'universalité n'ont pas toujours été très nets en ce qui concerne les répercussions qu'aurait ce principe sur le texte de l'article.

25. Il importe de ne pas oublier la distinction qui existe entre le droit de participer à la formulation d'une règle de droit international général et le droit de prendre part à l'application de cette règle; il y a une différence, dans le temps, entre l'exercice du premier droit et l'exercice du second. En outre, le problème du droit de participation à une conférence a nécessairement un caractère plus urgent que celui de l'adhésion à un traité déjà conclu.

26. S'il admet sans réserve la notion de traité multilatéral général, Sir Humphrey se voit néanmoins obligé de faire observer qu'il est difficile de dissocier cette notion d'un autre principe fondamental du droit international, à savoir la base contractuelle du droit conventionnel, même pour ce qui est des traités multilatéraux généraux. On a mentionné un certain nombre de traités d'intérêt universel, tels que la Convention pour la pré-

vention et la répression du crime de génocide⁶ et les conventions humanitaires signées à Genève en 1949. Malheureusement, chacune de ces conventions contient une disposition réservant le droit de tout Etat de la dénoncer. S'il est vrai que de nombreux auteurs croient, comme Sir Humphrey lui-même, qu'une telle dénonciation ne libérerait pas un Etat des obligations que lui impose le droit international coutumier quant aux questions régies par la convention, on ne peut négliger le fait que ce droit de dénonciation unilatérale confirme le caractère consensuel de ces traités, en dépit de leur intérêt universel.

27. Quant à la liberté des Etats de choisir leurs partenaires lors de la conclusion de traités, Sir Humphrey fait observer que celle des propositions dont est saisie la Commission qui peut être considérée comme la plus avancée aurait pour effet de poser comme principe général de droit international, que, dans un traité multilatéral général, les Etats intéressés ne seraient plus libres de spécifier de manière définitive les Etats avec lesquels ils sont disposés à contracter. Mais, quelles que puissent être les causes de l'attitude actuelle des Etats, il n'est pas possible de négliger la situation présente en tant que facteur entrant en ligne de compte lorsqu'on formule une règle de codification.

28. La pratique des Nations Unies en la matière révèle certaines tendances bien définies. Par exemple, il est dit dans la règle appliquée par les Nations Unies pour la convocation des conférences internationales d'Etats [Résolution 366 (IV) de l'Assemblée générale] que le Conseil économique et social, lorsqu'il convoque une conférence, décide quels sont les Etats qui devront être invité à y participer; bien entendu, il est toujours loisible au Conseil d'inviter tous les Etats. Lors de toute une série d'invitations à des conférences, l'organisation des Nations Unies a adopté une formule très large, mais qui laisse à l'Assemblée générale la faculté de déterminer en dernier ressort quels sont les Etats qu'il convient d'inviter à participer à une conférence⁷.

29. On a dit que la pratique actuelle avait son origine dans la guerre froide, mais ce n'est là qu'un des aspects du problème. A la base de cette pratique, il y a un problème fondamental, à savoir que toute organisation internationale, à tout moment de son histoire, aura toujours à décider qui elle invitera à une conférence convoquée sous ses auspices. En outre, le Secrétariat devra savoir quelles mesures prendre et, normalement, il ne sera pas à même de prendre lui-même une décision.

30. Sir Humphrey espère que l'Assemblée générale continuera, dans l'avenir, d'agir en tant qu'organe parlementaire principal de la communauté internationale; toutefois, quelle que puisse être l'organisation future de cette communauté, la pratique actuelle représente une règle qui n'est déraisonnable ni constitutionnellement ni politiquement. Cette règle réserve à l'Assemblée générale, organe le plus représentatif de la commu-

⁶ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 78, p. 278.

⁷ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 11 et suiv.

nauté internationale, le droit de prendre des décisions politiques qui sont à la base de la participation. Cette question a été traitée récemment à propos de l'extension de la participation à certains traités conclus sous les auspices de la Société des Nations, et la règle dont il s'agit a été maintenue. En fait, il s'agit d'une règle dont aucune organisation internationale ne pourrait se passer aisément. A ce propos, Sir Humphrey estime qu'il est un peu fantaisiste de parler d'un « club fermé » en se référant à une assemblée qui groupe quelque 120 Etats membres, dont les suffrages ne peuvent être orientés.

31. La plus avancée des propositions dont est maintenant saisie la Commission reconnaîtrait à tout Etat un droit de participation, qu'apparemment aucune décision particulière ne pourrait abolir. De l'avis de Sir Humphrey, l'adoption d'une telle proposition renverserait la base consensuelle des traités multilatéraux généraux et aucune évolution du droit international dans le cadre des Nations Unies ne peut la justifier.

32. Quant au compromis adopté en 1962, il avait pour objet d'interpréter les intentions des Etats parties au traité multilatéral général dans les cas où le traité lui-même ne contient aucune indication. Du point de vue du principe comme de celui de la pratique des Etats, il y a bien moins à redire à cette formule de compromis qu'aux propositions plus extrêmes présentées maintenant. En outre, comme de nombreux traités contiennent des dispositions expresses au sujet de la participation, la règle adoptée en 1962 ne jouera qu'à titre de règle supplétive. Néanmoins, Sir Humphrey ne pense pas qu'il serait justifié d'attribuer aux parties à un traité multilatéral général des intentions différant de la pratique actuelle, qui consiste à réserver à l'Assemblée générale le soin de décider de la participation.

33. Pour ces raisons, Sir Humphrey n'a pas changé d'avis depuis 1962 au sujet de la proposition de compromis et ne sera pas en mesure de l'appuyer, même à titre de règle supplétive sous-entendant une intention, parce qu'en fait elle ne traduit pas l'intention générale des Etats, telle qu'elle ressort de la pratique qu'ils suivent. Il est en faveur d'une formule rédigée dans le sens indiqué par M. Ago; la question de l'extension de la faculté de devenir partie doit être traitée à l'article 9.

34. En sa qualité de Rapporteur spécial, Sir Humphrey tient à relever plusieurs points qui ont été mentionnés durant le débat. Premièrement, on a soutenu que le problème de la reconnaissance était à la base même des questions que soulève l'article 8. Personnellement, Sir Humphrey ne croit pas que la question de la reconnaissance ait sa place à l'article 8, même sous la forme de l'assurance que les dispositions de l'article sont sans effet sur la reconnaissance. Les problèmes de reconnaissance sont de nature politique et aucune des dispositions que la Commission pourrait adopter au sujet de la participation ne les réglerait de manière efficace. Sir Humphrey partage entièrement l'opinion de M. Lachs qui a dit que d'après le droit international coutumier, lorsqu'un Etat déclare qu'il consent à être lié par un traité multilatéral général, il n'est pas pour autant considéré comme ayant implicitement reconnu une entité quelconque qui a également exprimé son

consentement à être liée mais qu'il a refusé de reconnaître. Ceci dit, le principe de la reconnaissance a de nombreuses ramifications et la question de la reconnaissance exigerait que la Commission s'en occupe séparément.

35. Pour ce qui est des difficultés auxquelles le dépositaire pourrait se heurter, on les a peut-être exagérées en 1962. Lorsque le dépositaire est un Etat, on peut toujours trouver une formule pour se tirer d'embarras, mais la question est plus délicate lorsqu'il s'agit du secrétariat d'une organisation internationale. Le système des trois Etats dépositaires adopté pour le Traité de Moscou sur l'interdiction des essais d'armes nucléaires est utile, mais il s'applique à un cas très spécial; il complique énormément la tâche du dépositaire et Sir Humphrey estime qu'il vaudrait mieux ne pas y recourir trop fréquemment.

36. Il convient également de considérer le Traité de Moscou du point de vue de la distinction — que Sir Humphrey a faite antérieurement — entre la participation à la conférence qui formule le droit et la participation à un traité, c'est-à-dire à l'application du droit après que celui-ci a été formulé. Du point de vue de l'énoncé du droit, le Traité de Moscou avait un caractère plutôt suranné, car il s'agissait essentiellement de faire élaborer des règles juridiques par un très petit groupe d'Etats qui ont, par la suite, invité d'autres Etats à y adhérer. En conséquence, ce Traité ne peut guère être considéré comme un précédent pouvant servir de modèle aux fins du débat actuel.

37. Les discussions au sein de la Commission ont montré que ses membres sont divisés en trois groupes. Selon le premier, le texte actuel de l'article 8 doit être maintenu, sous réserve de modifications de forme. Le second groupe a une attitude plus avancée, qui consiste à exclure totalement l'élément consensuel. Quant au troisième groupe, dont fait partie Sir Humphrey, il estime préférable d'énoncer la règle relative à la participation sous une forme plus classique et de traiter la question de l'extension de la participation au moyen des dispositions de l'article 9. La Commission doit donc se prononcer par un vote sur les diverses propositions, afin de fournir au Comité de rédaction une base de travail.

38. Quelle que soit la décision qu'adoptera la Commission au sujet de l'article 8, cette décision influera nécessairement sur la question épineuse de la définition des traités multilatéraux généraux. Il est possible d'adopter une définition très étroite, limitant ces traités aux traités-lois, aux traités de codification ou aux traités fondamentaux; on peut, au contraire, adopter une définition bien plus large, comme celle qu'implique la résolution 1903 (XVIII) de l'Assemblée générale, relative à la participation aux traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations.

39. Le PRÉSIDENT indique que la Commission peut ou bien suivre sa procédure habituelle et renvoyer tous les textes au Comité de rédaction qui poursuivra la discussion en vue de mettre au point un texte unique, ou bien décider elle-même, dès maintenant, dans quel sens le Comité de rédaction devra travailler.

40. M. AMADO croit que la Commission ne peut éviter un vote. La discussion a été d'un niveau très élevé, les esprits ont été conciliants, mais M. Reuter, exprimant les angoisses de chacun, a vainement cherché le port où jeter l'ancre. Plusieurs membres de la Commission, bien qu'ils soient progressistes et que le droit international leur tienne à cœur, ne peuvent aller plus loin. Le moment est donc venu de voter.

41. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à énoncer les formules sur lesquelles la Commission doit voter.

42. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, suggère que la Commission vote d'abord sur la proposition de M. Briggs⁸, qui est la plus éloignée du texte initial, ensuite sur la proposition de M. Tounkine⁹, et enfin, sur celle de M. Ago¹⁰. Si aucune de ces propositions ne réunit la majorité, force lui sera de revenir soit au texte de 1962, soit à sa propre version révisée dudit texte, étant entendu que seront apportées à l'un ou à l'autre texte, selon le cas, les modifications de rédaction nécessaires.

43. M. BRIGGS tient à préciser que sa proposition entraîne uniquement la suppression du paragraphe 1 de l'article 8 (alinéa *a* du texte révisé du Rapporteur spécial).

44. M. TOUNKINE demande que chacune des propositions fasse l'objet d'un vote par appel nominal.

45. Par appel nominal, le PRÉSIDENT met aux voix la proposition de M. Briggs.

Votent pour : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock

Votent contre : M. Bartos, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Tounkine, M. Verdross, M. Yasseen

Il y a 10 voix pour et 10 voix contre : la proposition de M. Briggs n'est pas adoptée.

46. M. TOUNKINE précise que sa proposition tend à ce que l'article 8 soit composé d'un paragraphe 1 ainsi libellé : « Dans le cas d'un traité multilatéral général, tout Etat peut devenir partie au traité. » suivi d'une disposition relative à la reconnaissance comme celle suggérée par M. Lachs, et d'un nouveau paragraphe stipulant que l'article ne s'applique pas aux traités existants, autrement dit, qu'il n'a pas d'effet rétroactif.

47. Par appel nominal, le PRÉSIDENT met aux voix la proposition de M. Tounkine.

Votent pour : M. Bartos, M. El-Erian, M. Lachs, M. Pal, M. Tounkine

Votent contre : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. Elias, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock

S'abstiennent : M. Verdross, M. Yasseen

Par 13 voix contre 5, avec 2 abstentions, la proposition de M. Tounkine est rejetée.

48. M. AGO fait observer, au sujet de sa proposition, que c'est sur le principe que la Commission va voter : si sa proposition était adoptée, elle serait sujette à toutes les modifications que le Comité de rédaction jugerait nécessaire d'y apporter.

49. M. TOUNKINE demande si l'intention de M. Ago est bien d'exclure entièrement de sa proposition la distinction entre les traités multilatéraux généraux et les autres traités multilatéraux.

50. M. AGO précise que sa proposition ne fait aucune distinction entre un traité multilatéral et un traité multilatéral général.

51. M. ROSENNE croit comprendre que M. Ago désire éliminer cette distinction aux fins de l'article 8 seulement et non pas lorsqu'elle apparaît dans d'autres articles.

52. Le PRÉSIDENT indique que la proposition de M. Ago concerne seulement le libre choix des partenaires à un traité.

53. Par appel nominal, il met aux voix la proposition de M. Ago.

Votent pour : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock

Votent contre : M. Bartos, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Tounkine, M. Yasseen

S'abstiennent : M. Pessou, M. Verdross

Il y a 9 voix pour et 9 voix contre, avec 2 abstentions; la proposition de M. Ago n'est pas adoptée.

54. Le PRÉSIDENT constate qu'il ne reste à la Commission que la formule de compromis adoptée en 1962¹¹.

55. M. BRIGGS demande si la Commission est appelée à voter sur le paragraphe 1 seulement ou sur l'ensemble de l'article.

56. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond qu'il suffit que la Commission vote sur le principe énoncé au paragraphe 1, qui est le même que celui qui figure à l'alinéa *a* de sa version révisée¹².

57. M. AGO suggère d'interrompre la procédure de vote pour permettre au Comité de rédaction de se pencher sur la formule adoptée en 1962, afin de l'améliorer, car le vote sur ce texte dépendra en grande partie de sa rédaction. La Commission a voté jusqu'à présent sur des textes qui s'éloignaient du compromis adopté, dans un sens ou dans l'autre. Aucun n'ayant été adopté, cela signifie que la Commission, dans son ensemble, est favorable à un compromis, mais cela ne signifie pas qu'elle soit favorable au texte de 1962.

⁸ Voir 791^e séance, par. 77.

⁹ *Ibid.*, par. 86.

¹⁰ Voir 794^e séance, par. 44.

¹¹ Voir 791^e séance, à la suite du par. 60.

¹² *Ibid.*, par. 63.

58. M. TOUNKINE est d'avis que la Commission continue de voter de manière à se prononcer sur toutes les propositions dont elle est saisie.

59. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission est obligée de donner au Comité de rédaction un point de départ quelconque. Il met donc aux voix, par appel nominal, le principe énoncé au paragraphe 1 du projet de 1962.

Votent pour : M. Bartos, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Tounkine, M. Verdross, M. Yasseen

Votent contre : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Ruda, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock

S'abtient : M. Rosenne

Par 10 voix contre 9, avec une abstention, le principe est rejeté.

60. Le PRÉSIDENT constate qu'il ne reste devant la Commission que la proposition de M. Ago tendant à renvoyer le tout au Comité de rédaction, puisqu'elle ne s'est pas prononcée contre l'existence d'un article traitant du sujet de l'article 8.

61. M. CASTRÉN fait observer que plusieurs membres de la Commission qui s'étaient prononcés pour le dernier texte sur lequel la Commission a voté sont absents et il exprime l'espoir que le Comité de rédaction tiendra compte non seulement des résultats des scrutins, mais aussi des opinions exprimées dans les comptes rendus analytiques.

62. M. CADIEUX note que la proposition de M. Ago est antérieure au dernier vote. Le Comité de rédaction a normalement pour tâche, lorsqu'une idée lui est confiée, de choisir les termes qui l'exprimeront le mieux : or la Commission n'a plus rien à lui renvoyer.

63. Le PRÉSIDENT rappelle que la Commission a pour habitude, quand elle ne peut arriver à une conclusion, de demander conseil au Comité de rédaction.

64. M. LACHS comprend l'inquiétude de M. Cadieux mais le déroulement du vote a montré, par le rejet de la proposition de M. Briggs, que la Commission veut garder dans son projet un article sur la matière qui fait l'objet de l'article 8. Comme aucune des formules qui ont été proposées jusqu'à présent n'a gagné le soutien de la majorité, il reste à la Commission d'en élaborer une autre. Sans doute la situation dans laquelle se trouve la Commission est délicate mais il faut trouver un moyen d'en sortir.

65. M. BRIGGS reconnaît qu'à plusieurs reprises, lorsqu'elle n'est pas parvenue à un accord, la Commission a renvoyé des propositions au Comité de rédaction mais il ne se rappelle aucun précédent où elle l'ait fait après avoir voté régulièrement et rejeté toutes les variantes. Il estime que la Commission ne doit pas renvoyer la question au Comité de rédaction pour qu'il formule une règle nouvelle qui n'aurait pas obtenu l'appui évident de la Commission.

66. M. TOUNKINE demande si M. Cadieux et M. Briggs auraient une suggestion à faire sur la solution que la Commission pourrait adopter.

67. Selon M. CADIEUX, la question que la Commission a examinée et sur laquelle elle a ensuite voté présente une très grande importance et il ne faut pas se hâter de prendre une décision sans réfléchir davantage.

68. Le PRÉSIDENT est d'avis que ce dernier conseil est très sage et que la Commission ferait mieux d'attendre et de réfléchir.

69. Pour M. YASSEEN, une chose certaine ressort du rejet de la proposition de M. Briggs : la Commission veut un article sur la question. Bien que la Commission ait déjà longuement discuté, elle doit redoubler d'efforts pour aboutir à un résultat satisfaisant. Il serait donc sage d'ajourner la question pendant un certain temps et de la renvoyer au Comité de rédaction qui, dans une ou deux semaines, ferait connaître ses conclusions. A ce moment-là, d'ailleurs, il y aurait peut-être moins d'absents.

70. M. AGO fait observer que l'on peut considérer qu'en principe la Commission aimerait avoir un article, c'est-à-dire qu'en se partageant à égalité sur la proposition de M. Briggs, elle a simplement refusé d'accepter tout de suite l'idée de ne pas avoir d'article. Il faut donc qu'avant de s'avouer vaincue elle charge le Comité de rédaction de trouver une formule de conciliation qu'elle puisse éventuellement accepter à une certaine majorité.

71. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte que la question soit examinée par le Comité de rédaction. La Commission a exprimé le désir d'avoir un article sur le sujet traité à l'article 8. On pourrait d'ailleurs soutenir que, sans cela, son travail de codification présenterait une lacune; reste à savoir quelle est la disposition souhaitée. Faute de suivre la pratique habituelle, la Commission ne peut qu'inviter le Rapporteur spécial à préparer un nouveau texte qui serait soumis à l'examen de la Commission, mais Sir Humphrey ne serait pas très heureux d'entreprendre cette tâche à lui seul et croit qu'il serait préférable qu'il soumette son projet au Comité de rédaction pour examen préalable.

72. Toutefois, si la Commission adoptait cette façon de procéder, elle devrait d'abord dire si le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction auront toute liberté d'action lorsqu'ils examineront les diverses propositions. En d'autres termes, le vote qui vient d'avoir lieu a-t-il pour conséquence juridique d'exclure certaines propositions du fait qu'elles ont été définitivement repoussées pour des raisons de principe?

73. M. EL-ERIAN estime que la Commission ne doit pas interpréter le vote de façon trop formelle. La Commission a déjà adopté en 1962 un article que la majorité des gouvernements a approuvé. Il faut tenir compte aussi de l'opinion connue de certains membres de la Commission qui n'étaient pas présents lors du vote. M. El-Erian espère que la situation dans laquelle s'est trouvée la Commission à propos de la question controversée de la largeur de la mer territoriale¹³ ne

¹³ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1956, vol. I, p. 195 et 196.

se reproduira pas, et que l'ensemble du problème soulevé par l'article 8 pourra être envoyé au Comité de rédaction.

74. M. TOUNKINE accepte que la Commission, ayant décidé d'introduire un article dans son projet et n'ayant pas de texte, invite le Rapporteur spécial à préparer une nouvelle version, qui sera examinée d'abord au Comité de rédaction et ensuite à la Commission.

75. M. ROSENNE estime qu'il convient de renvoyer immédiatement cette question au Comité de rédaction et de lui donner toute liberté de tenir compte de tous les points de vue exprimés durant le débat, ainsi que du vote. Au cours de la quatorzième session, la Commission s'était trouvée devant une situation analogue à la suite d'un vote ayant donné lieu à un partage égal des voix au sujet d'une partie d'un article et elle a résolu la difficulté en adoptant à l'unanimité une proposition de M. Amado, tendant à ce que l'ensemble de l'article soit renvoyé au Comité de rédaction¹⁴.

76. Il y a plusieurs interprétations possibles de la signification du vote qui vient d'avoir lieu et M. Rosenne ne peut souscrire à la conclusion selon laquelle la Commission aurait décidé de manière définitive d'introduire dans son projet un article sur le sujet traité à l'article 8. Néanmoins, la Commission est nettement en faveur d'un nouvel effort en vue de l'élaboration d'un texte qui pourrait se révéler acceptable.

77. M. TSURUOKA croit qu'un vote de dix voix contre dix ne signifie pas que la Commission ait voulu un article sur la question en cause.

78. Le PRÉSIDENT rappelle, comme l'a souligné M. Castrén, que deux des absents, M. Jiménez de Aréchaga et M. Tabibi, s'étaient prononcés pour l'article 8.

79. M. AMADO pense que le Comité de rédaction ne peut rédiger *ex nihilo*. Pour être logique, il faudrait le transformer en comité chargé de trouver un nouveau texte. La proposition de M. Tounkine visant à prier le Rapporteur spécial, qui connaît le sujet à fond, de chercher un moyen de sortir de l'impasse et de le présenter à la Commission dans deux semaines, est raisonnable.

80. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, approuve cette idée.

81. M. LACHS constate que la Commission n'est pas très loin de se mettre d'accord du moins sur la manière de procéder. Sans vouloir en exagérer l'importance, le vote a exprimé une sorte de décision, bien que tous les membres n'aient pas été présents. Chaque membre respecte le point de vue des autres et il faut trouver une issue à l'impasse. Dans les conditions actuelles, comme les votes ont déjà eu lieu, il n'y aurait aucun inconvénient à confier la tâche de résoudre le problème au Rapporteur spécial et au Comité de rédaction qui, après tout, représente assez bien l'opinion de la Commission.

82. M. CADIEUX croit qu'il faut se rendre compte du fait qu'en réalité la Commission demande au Comité

de rédaction et au Rapporteur spécial de s'employer à trouver un moyen de sortir de l'impasse. Il pense, comme M. Tsuruoka, que la Commission étant divisée comme elle l'est, il importe de ne pas interpréter le vote comme établissant telle ou telle position. A son avis, le Comité de rédaction et le Rapporteur spécial devraient examiner toutes les possibilités qui s'offrent à la Commission, sans préjuger qu'un nouveau texte soit demandé ni que le Comité doive imprimer une certaine direction aux délibérations de la Commission.

83. Le PRÉSIDENT constate qu'un nouveau texte n'est ni demandé ni refusé. Il constate également que la Commission serait disposée à prier le Rapporteur spécial, avec le concours du Comité de rédaction, d'essayer de présenter une proposition qui sera discutée ultérieurement, sans préjuger dès maintenant le sens dans lequel s'orientera cette proposition. Il propose à la Commission d'adopter cette procédure.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 5.

796^e SÉANCE

Vendredi 4 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 8 (Parties à un traité)¹

1. LE PRÉSIDENT annonce que, pour le moment, la discussion de l'article 8 doit être considérée comme terminée puisqu'il a été décidé de renvoyer l'ensemble de la question au Comité de rédaction et de demander au Rapporteur spécial de préparer un nouveau projet de texte en tenant compte des débats et des votes qui ont eu lieu à la séance précédente. Il donnera toutefois la parole à M. Paredes pour une explication de vote que celui-ci n'a pas eu le temps de fournir.

2. M. PAREDES explique qu'il était de ceux qui jugeaient indispensable de rédiger un ou plusieurs articles sur la question traitée dans l'article 8. Si difficile soit-il

¹⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, p. 110.

¹ Voir 791^e séance, à la suite du par. 60 et du par. 63.

de mettre en forme les points fondamentaux d'une codification, il ne faut épargner aucun effort pour accomplir cette tâche. Heureusement, la Commission compte des membres comme le Rapporteur spécial qui sont capables de faire de l'excellent travail et qui arriveront certainement à élaborer une disposition appropriée. Il ne faudrait pas en effet, dans un code, laisser de côté les problèmes essentiels. Il se peut qu'un code résumé présente une certaine utilité, mais, à longue échéance, il apparaîtra certainement qu'il n'a pas rempli sa mission qui est d'éclaircir surtout les problèmes difficiles à résoudre.

3. M. Paredes déclare que certaines des suggestions présentées la veille l'ont vivement impressionné, mais qu'elles ne sauraient en aucun cas englober toutes les questions visées à l'article 8.

4. Il a été longuement question de la nécessité de sauvegarder dans les traités certains droits fondamentaux des Etats tels que, d'une part, le droit à l'égalité, qui permet à tout Etat d'intervenir dans la discussion des problèmes que soulèvent les traités et d'autre part, la liberté de contracter, selon laquelle les pays ont le droit de décider avec qui ils entendent traiter. Il s'est révélé que ces deux positions sont à maints égards diamétralement opposées et cela, en raison de l'existence, reconnue par la plupart des spécialistes du droit international, de deux groupes importants de traités — les traités-lois et les traités-contrats.

5. Le traité-loi recueille et condense la pratique coutumière ou les principes fondamentaux de la coexistence internationale : il est donc obligatoire pour tous et, partant, doit être ouvert à tous. Il peut émaner d'un petit groupe d'Etats qui a décidé d'éclaircir un point ou de régler une question d'ordre public international, au moyen d'un instrument qui liera non seulement tous ceux qui y souscrivent, mais encore le monde entier, car il ne fait que définir une idée de la morale internationale, reconnue par tous les pays. Le seul aspect contractuel de ces traités, c'est leur rédaction et la détermination de leur portée, qui sont l'œuvre de leurs auteurs. Comme le Président l'a dit, si ces traités, reconnus et acceptés par la majorité, mais rédigés par un petit groupe d'Etats, doivent s'imposer au monde entier, il est indispensable de permettre à tous les Etats d'intervenir dans leur discussion. Il est impossible d'établir une règle de conduite de *jus cogens* sans avoir entendu l'opinion de tous les Etats concernant la portée ou l'étendue de cette règle.

6. En conséquence, M. Paredes approuve entièrement à cet égard le paragraphe 1 de l'article 8 selon lequel tout Etat peut intervenir dans la discussion de la portée ou de l'étendue de la règle qui met en œuvre un principe de droit international.

7. Il n'en va pas de même des traités-contrats, qui concernent des intérêts particuliers, si nombreuses que soient les personnes de droit international qui les concluent et qui vont les appliquer. S'il s'agit d'intérêts particuliers des Etats, un groupe d'Etats peut évidemment décider avec qui il désire traiter. A la 794^e séance, M. Paredes a cité les traités relatifs aux questions de pêche. Les pays peuvent se réunir presque tous pour conclure de tels instruments mais ils sont libres de dire

qu'ils ne veulent pas traiter avec tel ou tel pays. Dans ce cas, les Etats ont évidemment le droit de déterminer quelles sont les personnes qui peuvent intervenir dans la discussion et auxquelles le traité devra s'appliquer. D'une part, le traité ne sera pas obligatoire pour ceux qui n'y auront pas souscrit; d'autre part, les Etats peuvent estimer que leurs intérêts particuliers leur commandent de ne pas conclure de traité avec certains pays déterminés. Par conséquent, M. Paredes ne croit pas que, dans ce cas, tous les Etats doivent être appelés à discuter ces traités : seuls peuvent l'être ceux à qui les parties contractantes en reconnaissent le droit.

8. M. Paredes croit donc qu'il n'y a pas de formule qui englobe les deux groupes de traités : la formule choisie sera toujours partielle ou inadéquate, puisqu'il s'agit de questions totalement distinctes. C'est pourquoi il pense qu'il serait préférable de scinder en deux le contenu du paragraphe 1 de l'article 8, une partie concernant les traités-lois, l'autre, les traités-contrats.

SECTION III — Réserves

9. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la section III du projet d'articles sur le droit des traités, contenant les articles relatifs aux réserves.

10. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que, dans son quatrième rapport (A/CN.4/177/Add.1), il a analysé les observations écrites des gouvernements et celles des délégations à la Sixième Commission sur les cinq articles concernant les réserves, adoptés par la Commission à sa quatorzième session. Compte tenu de ces observations, il a préparé un nouveau libellé pour ces articles et, exception faite de certaines modifications légères intéressant un ou deux points, il a remanié la présentation sans changer le fond. La plupart des gouvernements paraissent approuver l'attitude générale adoptée par la Commission à l'égard d'un problème extrêmement difficile et, en tant que Rapporteur spécial, Sir Humphrey a donc supposé que, dans l'ensemble, les décisions qu'elle a prises à sa quatorzième session seraient maintenues.

11. Les renseignements fournis par le Secrétariat, conformément à la résolution 1452 B (XIV) de l'Assemblée générale, dans son rapport sur « La pratique suivie par les depositaires au sujet des réserves »², paraissent également confirmer que la Commission a choisi la bonne voie. Ce rapport permet de faire une constatation intéressante : c'est que les depositaires semblent uniformément considérer les instruments ou les signatures auxquels sont liées des réserves comme des documents soumis en vue du dépôt mais non définitivement déposés tant que des consultations n'ont pas eu lieu avec les autres Etats intéressés.

12. Le projet des cinq articles finalement approuvés à la quatorzième session a été critiqué à juste titre comme étant trop complexe et donnant lieu à diverses répétitions, mais Sir Humphrey estime qu'il n'y a pas lieu de s'en excuser, car les débats prolongés ont aidé

² Document A/5687.

les membres de la Commission à préciser leur propre point de vue et à mettre en évidence les questions fondamentales. En reprenant le texte de ces articles, Sir Humphrey a tenu uniquement à simplifier l'exposé des règles.

13. Il serait peut-être utile que, dans sa discussion générale du sujet des réserves, la Commission étudie d'abord les articles 18, 19 et 20, qui peuvent être considérés globalement, et examine ultérieurement les articles 21 et 22, pour lesquels, abstraction faite de modifications secondaires, les dispositions que propose Sir Humphrey sont, quant au fond, semblables à celles du texte antérieur.

14. Sans préjuger le fond ni la forme, Sir Humphrey pense que la Commission faciliterait sa tâche en décidant tout d'abord de prendre comme base de ses discussions soit les nouvelles propositions du Rapporteur spécial pour les articles 18, 19 et 20, soit les textes de 1962.

15. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à se prononcer sur la question préalable posée par le Rapporteur spécial.

16. M. TOUNKINE estime regrettable que la Commission perde du temps sur des questions préalables. La Commission devrait se conformer à sa pratique usuelle, qui consiste à ne pas limiter le débat sur un article quelconque à un texte déterminé mais à permettre à ses membres de s'étendre librement sur l'ensemble du sujet.

17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que sa suggestion avait pour seul but de faciliter la discussion. Il a derrière lui une trop longue expérience de Rapporteur spécial sur le droit des traités pour s'imaginer qu'il subsistera grand'chose de son nouveau texte, mais il pense que la Commission pourrait gagner du temps en se consacrant principalement à l'examen du nouveau plan qu'il propose pour les articles 18, 19 et 20 et des principales questions qui se posent.

18. M. TOUNKINE précise qu'il n'y a pas de désaccord réel entre le Rapporteur spécial et lui; il tenait simplement à s'assurer que la Commission ne s'écarterait pas de sa méthode habituelle.

19. M. CASTRÉN est plutôt d'avis, comme le Rapporteur spécial, de résoudre d'abord la question préalable et de décider du texte qu'il convient de prendre comme base de discussion. Tous les membres de la Commission ont étudié le nouveau rapport et il leur est facile d'exprimer leur préférence pour l'un ou l'autre texte et de formuler leurs observations à son sujet.

20. M. BRIGGS pense, comme M. Tounkine, que la Commission n'a pas besoin de se prononcer sur une question préalable, mais il estime que les membres devraient faire porter dans l'ensemble leurs observations sur le nouveau plan proposé par le Rapporteur spécial tout en gardant, bien entendu, la faculté de procéder à des comparaisons avec les textes précédents et de les commenter.

21. M. TOUNKINE estime que l'on aurait tort de penser que les observations d'une vingtaine de gouvernements ont un caractère représentatif. Près d'une centaine d'Etats n'ont encore exprimé aucun avis; même si les Etats présentent des observations, d'habitude

celles-ci ne portent que sur les articles qui soulèvent des objections de leur part; ils passent sous silence les articles auxquels ils n'ont rien à reprocher. Il serait donc prématuré, à son avis, de prendre pour base de discussion le nouveau plan du Rapporteur spécial, qui a été établi à la lumière des quelques observations présentées.

22. M. ROSENNE est d'avis que, dans l'intérêt d'une discussion systématique, la Commission devrait se borner aux questions de principe telles qu'elles sont énoncées dans les titres mêmes des articles. Quant à savoir lequel des deux textes doit être pris pour base du texte final des articles, il s'agit là essentiellement d'une question de rédaction.

23. Le PRÉSIDENT estime que la Commission n'a pas le droit d'imposer des limites à ses membres au sujet d'une question; il leur est loisible de passer des éléments aux principes ou de commencer par poser les principes avant d'en venir aux faits.

24. M. VERDROSS appuie la suggestion de M. Tounkine. C'est après de longues discussions que la Commission a arrêté le texte de 1962: faut-il le modifier en fonction des commentaires de quelques gouvernements?

25. M. TSURUOKA est d'avis que les membres de la Commission discutent en toute liberté des projets d'article en tenant compte des observations du Rapporteur spécial.

26. M. ELIAS, appuyé par M. AMADO et M. LACHS, demande à la Commission de ne pas perdre de temps sur un point au sujet duquel il n'y a pas de véritable divergence d'opinion. Conformément à sa pratique usuelle, la Commission doit aborder immédiatement l'article 18, avec la nouvelle proposition du Rapporteur spécial et les observations des gouvernements.

27. M. CASTRÉN constate, avec le Rapporteur spécial, que les articles rédigés par la Commission en 1962 sur le sujet important et complexe des réserves ont en général fait l'objet de commentaires favorables de la part des gouvernements qui ont exprimé leur opinion. La grande majorité d'entre eux acceptent le système proposé et les principes sur lesquels il se fonde; toutefois, ils ont présenté des observations sur des points de détail concernant le fond aussi bien que la forme.

28. Pour donner suite à plusieurs suggestions des gouvernements, le Rapporteur spécial propose de remanier les articles, principalement les articles 18 à 20, dont il a combiné les éléments d'une manière nouvelle; il a aussi supprimé certaines dispositions, et en a présenté d'autres sous une forme plus concise. De l'avis de M. Castrén, il en résulte une grande amélioration par rapport à l'ancien texte: à partir de cette nouvelle version, la Commission devrait pouvoir sans grande difficulté arriver à un texte acceptable du point de vue théorique comme du point de vue pratique.

29. M. Castrén se déclare satisfait du nouveau titre que le Rapporteur spécial propose de donner à la section relative aux réserves, à savoir: « Réserves aux traités multilatéraux »³. Comme le Rapporteur spécial,

³ Voir le document A/CN.4/177/Add.1.

il estime que cette section pourrait être placée après la section suivante, relative à l'entrée en vigueur et à l'enregistrement des traités, encore qu'il y ait aussi des raisons de maintenir l'ordre actuel.

30. D'une manière générale, M. Castrén accepte la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial; mais il se réserve le droit de faire des observations sur les différents articles.

31. M. ROSENNE et M. CADIEUX appuient les observations de M. Castrén.

32. Le PRÉSIDENT invite la Commission à aborder l'examen des articles 18, 19 et 20, qui sont ainsi libellés :

ARTICLES 18 (Formulation des réserves), 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves) ET 20 (Effet des réserves)

Article 18

Formulation des réserves

1. Tout Etat peut, au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation d'un traité ou de l'adhésion à ce traité, formuler une réserve, à moins

a) Que les réserves ne soient expressément interdites par le traité ou par les règles en vigueur dans une organisation internationale;

b) Que le traité n'interdise expressément les réserves à des dispositions déterminées du traité et que la réserve en question ne porte sur l'une desdites dispositions;

c) Que le traité n'autorise expressément une catégorie déterminée de réserves, auquel cas les réserves n'appartenant pas à cette catégorie se trouvent implicitement exclus; ou

d) En cas de silence du traité sur la question des réserves, que la réserve dont il s'agit ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

2. a) Les réserves qui doivent être consignées par écrit, peuvent être formulées :

i) Lors de l'adoption du texte du traité, soit sur le traité lui-même, soit dans l'acte final de la conférence qui a adopté le traité, soit dans tout autre instrument rédigé à l'occasion de l'adoption du traité;

ii) Lors de la signature du traité à une date ultérieure; ou

iii) Lors de l'échange ou du dépôt des instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, soit dans l'instrument lui-même, soit dans un procès-verbal ou tout autre document annexé audit instrument.

b) Une réserve formulée lors de l'adoption du texte d'un traité ou lors de la signature d'un traité soumis à ratification, acceptation ou approbation, ne produit effet que si l'Etat qui l'a formulée confirme formellement son intention de maintenir la réserve, lorsqu'il effectue l'acte par lequel il établit son consentement à être lié par le traité.

3. Toute réserve formulée postérieurement à l'adoption du texte du traité doit être communiquée :

a) Dans le cas d'un traité pour lequel il n'est pas prévu de dépositaire, à tout autre Etat partie au traité ou qui peut devenir partie;

b) Dans les autres cas, au dépositaire qui transmettra le texte de la réserve audit Etat.

Article 19

Acceptation des réserves et objections aux réserves

1. L'acceptation d'une réserve, dans un cas non prévu par le traité, peut être expresse ou tacite.

2. L'acceptation d'une réserve peut être faite expressément :

a) Par tout procédé formel approprié, à l'occasion soit de l'adoption ou de la signature du traité, soit de l'échange ou du dépôt des instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation; ou

b) Par la notification formelle de l'acceptation de la réserve, soit au dépositaire du traité, soit, s'il n'y a pas de dépositaire, à l'Etat qui formule la réserve et à tout autre Etat qui est en droit de devenir partie au traité.

3. Toute réserve sera considérée comme acceptée par un Etat qui n'aura formulé aucune objection dans les douze mois qui suivront la réception de la notification formelle de la réserve.

4. Toute objection formulée par un Etat qui n'a pas encore établi son consentement à être lié par le traité sera sans effet si, dans les deux ans qui suivront la date de la notification formelle de l'objection, l'Etat n'a pas encore établi son consentement à être lié par le traité.

5. Toute objection à une réserve est formulée par écrit et fait l'objet d'une notification :

a) A l'Etat auteur de la réserve et à tout autre Etat partie au traité ou qui est en droit d'y devenir partie, dans le cas d'un traité pour lequel il n'y a pas de dépositaire;

b) Dans les autres cas, au dépositaire.

Article 20

Effet des réserves

1. a) Lorsqu'une réserve est expressément ou implicitement autorisée par les termes d'un traité, l'acceptation de cette réserve n'est pas nécessaire.

b) En cas de silence du traité sur la question des réserves, les dispositions des paragraphes 2, 3 et 4 ci-dessous s'appliquent.

2. Hormis les cas prévus aux paragraphes 3 et 4 ci-dessous et sauf disposition contraire du traité :

a) L'acceptation d'une réserve par un Etat qui peut devenir partie au traité confère à l'Etat auteur de la réserve la qualité de partie au traité à l'égard de l'Etat qui a accepté cette réserve, dès l'entrée en vigueur du traité;

b) L'objection faite à une réserve par un Etat qui la considère comme incompatible avec l'objet et le but du traité empêche le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui fait objection et l'Etat qui a formulé la réserve, sauf intention contraire exprimée par l'Etat qui fait objection.

3. Hormis les cas prévus au paragraphe 4 ci-dessous, l'effet d'une réserve à un traité conclu par un groupe restreint d'Etats dépend de l'acceptation de cette réserve par tous les Etats intéressés, à moins

a) Que le traité n'en dispose autrement,

ou

b) Que les Etats ne soient membres d'une organisation internationale qui applique une règle différente aux traités conclus sous ses auspices.

4. Lorsque le traité dont il s'agit est l'acte constitutif d'une organisation internationale, et qu'il est fait objection à une réserve, la décision sur l'effet de la réserve appartient, sauf disposition contraire du traité, à l'organe compétent de ladite organisation.

33. Les nouvelles versions que le Rapporteur spécial a préparées pour ces articles sont ainsi rédigées :

Article 18

Traité autorisant ou interdisant les réserves

1. Lorsqu'une réserve est autorisée par les termes d'un traité, elle produit effet sans que son acceptation par les Etats intéressés soit nécessaire, à moins que le traité n'en dispose autrement.

2. A moins qu'elle ne soit expressément acceptée par tous les Etats intéressés, une réserve est irrecevable :

a) Si elle est interdite par le traité ou par les règles en vigueur dans une organisation internationale;

b) Si le traité autorise expressément certaines réserves déterminées, dans la catégorie desquelles la réserve en question ne rentre pas.

Article 19

Traité qui gardent le silence sur la question des réserves

1. En cas de silence du traité sur la question des réserves, des réserves peuvent être présentées à condition d'être compatibles avec l'objet et le but du traité. L'acceptation ou le rejet d'une réserve sont alors régis par les règles énoncées dans les paragraphes ci-après.

2. Lorsqu'il ressort de la nature du traité, du nombre restreint des parties au traité ou des circonstances de la conclusion du traité, que l'application de ses dispositions entre toutes les parties doit être considérée comme une condition essentielle de la validité du traité, la réserve ne produit effet qu'une fois acceptée par toutes les parties.

3. Sous réserve des dispositions de l'article 3 bis, l'acceptation de la réserve, lorsque le traité dont il s'agit est l'acte constitutif d'une organisation internationale, relève de l'organe compétent de ladite organisation.

4. Dans les autres cas, et à moins que l'Etat intéressé n'en dispose autrement :

a) L'acceptation d'une réserve par l'une quelconque des parties confère à l'Etat auteur de la réserve la qualité de partie au traité à l'égard de cette partie;

b) L'objection faite à une réserve par l'une quelconque des parties empêche le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui fait objection et l'Etat auteur de la réserve.

5. Dans les cas visés au paragraphe 4, l'Etat auteur d'une réserve est considéré comme partie au traité dès lors qu'un autre Etat qui a établi son consentement à être lié par le traité a accepté la réserve.

Article 20

Procédures applicables aux réserves

1. Les réserves doivent être consignées par écrit. Si une réserve est émise postérieurement à l'adoption du texte du traité, elle doit être notifiée au dépositaire ou, lorsqu'il n'y a pas de dépositaire, aux autres Etats intéressés.

2. Une réserve émise lors de l'adoption du texte du traité ou lors de la signature d'un traité soumis à ratification, acceptation ou approbation, ne produit effet que si l'Etat auteur de la réserve confirme formellement cette réserve lorsqu'il ratifie, accepte ou approuve le traité.

3. L'acceptation d'une réserve, si elle est faite expressément, s'effectue :

a) Par tout procédé formel approprié, à l'occasion soit de l'adoption du texte du traité ou de la signature du traité, soit de l'échange ou du dépôt d'un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation;

a) Par notification au dépositaire ou, lorsqu'il n'y a pas de dépositaire, à l'Etat auteur de la réserve et aux autres Etats intéressés.

4. Dans les cas visés au paragraphe 4 de l'article 19, une réserve est considérée comme ayant été acceptée par tout Etat :

a) Qui, ayant reçu notification de la réserve depuis douze mois au moins, établit son consentement à être lié par le traité sans faire objection à la réserve; ou

b) Qui ne fait pas objection à la réserve dans les douze mois qui suivent la date à laquelle il établit son consentement à être lié par le traité.

5. Une objection à une réserve doit être consignée par écrit. Si elle est émise postérieurement à l'adoption du texte du traité, elle doit être notifiée au dépositaire ou, lorsqu'il n'y a pas de dépositaire, à l'Etat auteur de la réserve et aux autres Etats intéressés.

6. Une objection à une réserve ne produit effet que lorsque l'Etat qui objecte a établi son consentement à être lié par le traité.

34. M. BRIGGS dit qu'il n'approuve pas le système souple de réserves — qui n'est d'ailleurs qu'une forme modifiée du système interaméricain — prévu dans les projets d'article 18 à 20. Aussi se réserve-t-il le droit de revenir ultérieurement sur ces articles, mais il voudrait pour le moment appeler l'attention sur un certain nombre de points dont quelques-uns ont trait à la rédaction et d'autres à des questions de principe. Pour la commodité de la discussion, il prendra pour point de départ le texte révisé préparé par le Rapporteur spécial.

35. Dans le paragraphe 1 de l'article 18, l'emploi, dans le texte anglais, du mot « *permitted* » n'est guère indiqué. Il serait plus correct d'employer le terme « *authorized* » qui a d'ailleurs un sens qui se rapproche plus de celui du mot « autorisé » figurant dans la version française. En fait, il serait plus exact de dire : « Lorsqu'une réserve est expressément autorisée par les termes du traité, ... ». Dans ce même paragraphe, il ne convient pas non plus de dire que la réserve « produit effet »; l'expression « il n'est pas nécessaire qu'elle soit acceptée » serait plus juste.

36. Au paragraphe 2 de l'article 18, il est dit que la réserve doit être acceptée par tous les « Etats intéressés ». On doit remplacer cette expression par le mot « parties », car une réserve ne peut en aucun cas produire effet avant que le traité n'entre en vigueur; or, à ce moment-là, les Etats intéressés sont parties au traité.

37. Le paragraphe 1 du texte de l'article 19 proposé par le Rapporteur spécial commence par une formule

qui est ambiguë : « En cas de silence du traité sur la question des réserves ». Il est évident qu'on ne peut parler du silence d'un traité lorsque celui-ci interdit toutes réserves, quelles qu'elles soient, ou s'il autorise telle ou telle réserve particulière. Mais il peut arriver qu'un traité autorise expressément certaines réserves et en interdise ainsi implicitement d'autres; ou encore il peut expressément interdire certaines réserves, ce qui signifierait qu'il en autorise d'autres implicitement.

38. Enfin, M. Briggs demande au Rapporteur spécial de préciser le sens du mot « alors » qui figure dans la deuxième phrase du même paragraphe. Si, compte tenu de la première phrase du paragraphe, ce mot est interprété comme signifiant que les réserves doivent être « compatibles avec l'objet et le but du traité », il s'ensuivra, semble-t-il, que les paragraphes 2, 3 et 4 et 5 (qui sont régis par la deuxième phrase du paragraphe 1) ne s'appliqueront pas lorsque la réserve proposée est incompatible avec l'objet et le but du traité. Quelle règle faut-il donc appliquer lorsqu'une objection est formulée contre une réserve pour des motifs autres que sa prétendue incompatibilité avec l'objet et le but du traité ?

39. Sous réserve des observations qui précèdent et de sa position de principe concernant le système qui est à la base des articles 18, 19 et 20, M. Briggs estime que les paragraphes 2 et 3 de l'article 19 sont dans l'ensemble acceptables. Il éprouve cependant quelques doutes au sujet des mots « Dans les autres cas » qui figurent au début du paragraphe 4. Il faut préciser qu'il s'agit de cas autres que ceux spécifiés aux paragraphes 2 et 3. En effet, ces mots ne peuvent pas signifier « dans les cas autres que ceux visés au paragraphe 1 », car le paragraphe 1 concerne le cas d'un traité qui est muet sur la question des réserves. Dans la même phrase, l'expression « Etat intéressé » vise un Etat qui accepte la réserve ou fait une objection. La question se pose donc de savoir s'il ne pourrait pas exister d'autres Etats intéressés.

40. Dans l'alinéa *a* du paragraphe 4, il n'est pas exact de laisser entendre, comme c'est le cas actuellement, que l'acceptation d'une réserve a pour effet de conférer à l'Etat qui l'a formulée, la qualité de « partie au traité ». L'acceptation de la réserve, selon le système proposé, n'a d'autre effet que de permettre à l'Etat intéressé de devenir partie au traité.

41. Un problème analogue se pose à propos du libellé de l'alinéa *b* du paragraphe 4; l'objection faite à une réserve n'a pas pour effet « d'empêcher le traité d'entrer en vigueur »; elle empêche l'application des dispositions du traité dans les relations entre l'Etat auteur de la réserve et l'Etat qui fait une objection. Aux termes de l'article 19, les deux Etats sont parties au traité, dès que celui-ci entre en vigueur et lie les Etats en question, mais ses dispositions ne s'appliquent pas *inter se*, dans les circonstances prévues à l'alinéa *b* du paragraphe 4.

42. Dans le paragraphe 5 de l'article 19, il est également dit que l'Etat auteur d'une réserve est considéré « comme partie au traité ». L'acceptation d'une réserve par un Etat qui a simplement « établi son consentement à être lié par le traité » mais qui n'est pas encore lui-

même partie au traité, ne peut conférer à l'Etat qui formule la réserve la qualité de « partie ». Un Etat ne devient partie à un traité que par ratification ou par d'autres procédures prévues et par l'entrée en vigueur du traité.

43. Quant à l'article 20, M. Briggs se borne à faire quelques observations au sujet du paragraphe 6 dont le libellé doit être en harmonie avec celui de l'alinéa *b* du paragraphe 4 de l'article 19. L'objection faite à une réserve ne produit effet que lorsque l'Etat auteur de l'objection devient effectivement partie au traité.

44. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que le texte des articles devra être soigneusement revu; il se rend parfaitement compte que le mot « partie » ne convient nullement dans les cas cités par M. Briggs. Il faudra probablement, soit parler d'un Etat qui a « exprimé son consentement à être lié » par le traité, soit insérer une clause touchant l'entrée en vigueur du traité. Quoi qu'il en soit, cette question de rédaction ne touche pas le fond des articles.

45. En présentant ses observations sur les paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article 19, M. Briggs a soulevé la question de savoir si un Etat peut formuler des objections à une réserve pour des motifs qui ne sont pas nécessairement liés à la compatibilité de la réserve avec l'objet et le but du traité; l'objection pourrait être faite, par exemple, pour des motifs politiques. En réponse à cette question, le Rapporteur spécial déclare que le but de l'article est de rendre l'objection possible quel qu'en soit le motif.

46. Le PRÉSIDENT dit que plusieurs membres ont demandé à ne présenter leurs observations sur ces articles qu'à la séance suivante pour avoir le temps d'y réfléchir. Certains hésitent peut-être à se prononcer avant d'avoir pu se rendre compte si une évolution se manifeste chez d'autres.

47. M. AMADO dit que l'hésitation des membres de la Commission est bien compréhensible. La Commission a beaucoup travaillé en 1962 sur ce problème des réserves⁴. Quelques membres, dont M. Amado lui-même et le Président, ont avoué avoir subi une évolution. Pour sa part, M. Amado était initialement attaché à la doctrine traditionnelle suivant laquelle l'unanimité est nécessaire pour l'acceptation des réserves.

48. Pour que le débat s'engage, il faut qu'une ambiance se forme au sein de la Commission et que certains détails se précisent. Il faut aussi voir si certains points de vue se confirment ou non. Certains problèmes que la Commission croyait avoir résolus, tels que celui des réserves aux conventions panaméricaines, sont remis en question.

49. M. Amado a déjà fait certaines constatations en examinant la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial. Ainsi, le nouveau projet d'article 18 aborde d'emblée l'effet des réserves, tandis que les articles adoptés en 1962 avaient un autre point de départ.

⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, 651^e à 654^e séances, 656^e, 663^e, 664^e, 667^e, 668^e, et 672^e séances.

50. Pour ce qui est de la rédaction, certaines expressions le choquent dans le nouveau texte du Rapporteur spécial, notamment le mot « *fewness* » dans le texte anglais du paragraphe 2 de l'article 19.

51. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, précise que, si ses conceptions sur la question des réserves ont évolué, c'est entre 1950 et 1962 et ce n'est pas sur le plan doctrinal. Pendant cette période, est intervenu l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice dans l'affaire des *Réserves à la Convention* pour la prévention et la répression du crime de génocide⁵, avis consultatif dont l'Assemblée générale a tenu compte dans sa résolution 598 (VI). M. Bartos a révisé sa position pratique pour tenir compte du développement du droit international et parce qu'il constatait que son opinion n'était plus compatible avec les nouvelles règles positives de droit international découlant de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice et de la résolution de l'Assemblée générale.

52. M. RUDA dit que, n'ayant pas participé à la discussion des articles sur les réserves au cours de la session de 1962, il voudrait indiquer brièvement sa position sur le plan doctrinal. Le problème des réserves pose la question de savoir comment concilier deux tendances fondamentales qui se font jour à l'heure actuelle. La première est l'expansion des relations internationales et le développement des organisations internationales, qui entraîne le recours de plus en plus fréquent à des traités multilatéraux pour régler ces relations. La seconde tendance est celle du maintien de la souveraineté des Etats; de là découle la nécessité d'assurer l'intégrité des traités en attendant la constitution d'un organe législatif mondial.

53. Sous l'effet de ces deux tendances, les anciennes théories qui semblaient autrefois solidement établies sont en train de s'effondrer. En particulier, la théorie suivant laquelle le consentement unanime des parties serait nécessaire pour la validité d'une réserve à un traité multilatéral ne peut plus être considéré en aucune façon comme faisant partie du droit positif. Au contraire, tous les indices montrent la nécessité d'adopter, pour les réserves, une procédure souple et qui tienne compte des réalités, en partant de l'idée qu'il est préférable qu'un Etat ne soit lié que par une partie du traité multilatéral plutôt que de le voir perdre tout intérêt pour le traité.

54. C'est pourquoi M. Ruda est partisan de la formule très souple qui a été exposée par le Rapporteur spécial dans son premier rapport⁶ et qui était inspirée du système adopté en 1959 par le Conseil interaméricain de jurisconsultes, à sa quatrième session. Ce système convient parfaitement à une communauté internationale dont la composition est très nombreuse et variée et il répond à la nécessité de promouvoir les relations internationales. A cet égard, l'idée du consentement tacite à une réserve à expiration d'un délai déter-

miné est déjà généralement acceptée. Il est admis également qu'une objection à une réserve devient caduque si l'Etat auteur de l'objection n'est pas devenu partie au traité.

55. La condition suivant laquelle une réserve doit être compatible avec l'objet et le but du traité est sans fondement juridique. Elle est tirée d'un passage de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice dans l'affaire des réserves à la Convention sur le génocide, mais la Cour elle-même a déclaré expressément que son opinion était strictement limitée à cette Convention particulière⁷.

56. De plus, une formule de ce genre ne saurait être adoptée dans les conditions qui règnent actuellement; tant qu'il n'y aura pas un organe judiciaire international exerçant une juridiction obligatoire, il est souhaitable de s'en tenir au système souple qui a produit de si bons résultats dans les relations interaméricaines.

57. M. RUDA serait prêt à accepter l'exception énoncée au paragraphe 2 de l'article 19 du texte remanié du Rapporteur spécial touchant les traités auxquels un nombre restreint d'Etats sont parties, sous réserve de l'exception mentionnée à l'alinéa 3 b de l'article 20.

58. Il réserve son droit de présenter des observations sur les dispositions des différents articles.

La séance est levée à 12 h 40.

⁷ C.I.J., *Recueil*, 1951, p. 20.

797^e SÉANCE

Mardi 8 juin 1965, à 15 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Bedjaoui, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Souhais de bienvenue à M. Bedjaoui

1. Le PRÉSIDENT au nom de la Commission souhaite la bienvenue à M. Bedjaoui, nouveau membre élu.

2. M. BEDJAOUI remercie la Commission qui, en l'élisant, a voulu, par-delà sa personne, honorer à la fois l'Algérie et l'Afrique. M. Bedjaoui, dont le prédécesseur s'est vu empêché, par de multiples et importantes occupations, de s'acquitter de sa tâche de membre de la Commission, s'emploiera de son mieux à mériter la confiance que la Commission lui a témoignée et à apporter à la Commission une contribution qu'il

⁵ C.I.J., *Recueil*, 1951, p. 15.

⁶ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 68 à 78.

souhaite aussi fructueuse qu'elle est sincère. Soucieuse d'assurer une représentation géographique équitable, la Commission a voulu remplacer un Africain par un autre Africain. M. Bedjaoui s'appliquera à lui faire part de ce qu'il peut savoir des préoccupations présentes du continent africain.

3. En effet, le rôle de la Commission est de donner une expression juridique aux grands courants de toutes les civilisations, reflétés dans le droit des gens et, par-là, de les consacrer et les renforcer. Plus que jamais, le droit international doit mériter sa vocation œcuménique. L'expression juridique à trouver sera non plus celle de la volonté d'un club de nations, mais celle de la volonté constructive, et donc plus durable, d'un consensus universel. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'avènement de la coexistence pacifique et de la décolonisation a marqué de son empreinte l'évolution du droit international dont l'essor des pays d'Asie et d'Afrique ne pouvait manquer de remodeler la physiologie : à un ordre international nouveau doit correspondre un ordre juridique nouveau. La Commission a un rôle capital à jouer pour mener à bonne fin cette tâche aussi vaste que difficile.

4. Il fut un temps où les règles du droit international n'avaient même pas besoin d'être dégagées, car, lorsqu'elles n'étaient pas simplement le reflet du droit interne d'une nation prédominante, leur origine était presque uniquement conventionnelle. Depuis quelques dizaines d'années, on a vu naître des conceptions différentes quant au fondement et aux sources du droit international, qui n'est plus confiné dans les strictes limites des conventions et des traités. Le rétrécissement des dimensions de la planète a diversifié les sources d'inspiration du droit tout en l'adaptant aux aspirations profondes de l'humanité : paix et progrès. Le droit devient de plus en plus le produit spontané d'une communauté internationale de moins en moins anarchique et les événements ont engendré le phénomène nouveau de la solidarité internationale. C'est seulement par le renforcement de ce courant que pourra être réalisée la primauté du droit.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Reprise du débat de la séance précédente)

[Point 2 de l'ordre du jour]

5. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de la section III du projet d'article.

ARTICLE 18 (Formulation des réserves)¹

6. M. ROSENNE estime, comme il l'a déjà fait observer, que la nouvelle manière dont le Rapporteur spécial a abordé les articles sur les réserves est dans l'ensemble acceptable; aussi ses observations porteront-elles sur

le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial pour l'article 18 plutôt que sur le texte initial. Il convient de féliciter le Rapporteur spécial de l'habileté avec laquelle il a réussi à présenter une série de dispositions complexes sous une forme claire et ordonnée. Il appartient maintenant à la Commission, à l'occasion de sa seconde lecture du projet, d'examiner de près le nouveau texte, en tenant compte de la documentation importante dont elle dispose actuellement, notamment dans le rapport du Secrétaire général sur « La pratique suivie par les dépositaires au sujet des réserves »² ainsi que dans le contexte du projet d'articles dans son ensemble.

7. A sa quatorzième session, la Commission s'est beaucoup préoccupée — et ce fait a été mentionné dans son rapport — de la question de l'application aux réserves du principe dit « de souplesse », en l'absence d'une juridiction obligatoire, quelle qu'elle soit, et ce point a été relevé par certains des gouvernements qui ont communiqué des observations. Mais, depuis la quatorzième session, la Commission a mis au point l'article 51, et elle pourrait ultérieurement envisager d'étendre le champ d'application de cet article de manière qu'il vise les différends qui pourraient naître de l'application de toutes dispositions concernant les réserves qui seraient finalement inscrites dans le projet. Cette méthode permettrait de rassurer certains gouvernements et certains membres de la Commission qui craignent qu'à défaut de dispositions expresses à cet effet, l'utilité du projet dans son ensemble pour le développement du droit international ne soit sérieusement diminuée.

8. Si l'on adopte comme point de départ le principe de la souplesse, il serait logique d'envisager le problème sous un autre angle; au lieu de considérer si le traité est « en vigueur » ou non, ou si un Etat qui formule une réserve est « partie » à l'accord et, dans l'affirmative, à quelles fins et sous quelles conditions, on envisagerait les conséquences qui découlent des réserves admises ou recevables pour l'application du traité. Cette façon de présenter les choses permettrait de tenir compte de quelques-unes des observations pertinentes que M. Briggs a faites à la séance précédente³. Ce serait sans doute là une manière plus concrète d'aborder l'ensemble du problème et, en fait, il semble que le Rapporteur spécial ait eu cette idée présente à l'esprit, bien que son nouveau texte ne soit peut-être pas encore suffisamment explicite.

9. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au titre de la Section III sont acceptables, mais l'ensemble de la section gagnerait à être placé à la suite de l'article 29, de manière à établir un pont entre la partie du projet qui traite des aspects formels du droit des traités et celle qui traite de l'application, de l'observation et de l'interprétation, comme le Rapporteur spécial lui-même l'a prévu dans le plan qu'il a suggéré dans son quatrième rapport (A/CN.4/177). Cela permettrait aussi de faire ressortir le caractère exception-

¹ Pour le texte de 1962 et les nouveaux textes des articles 18, 19 et 20 proposés par le Rapporteur spécial, voir 796^e séance, par. 32 et 33.

² Document A/5687.

³ Voir 796^e séance, par. 34 à 43.

nel du problème des réserves en même temps que de mettre en lumière le problème pratique des conséquences qui découlent, pour l'application du traité, des réserves admises.

10. En ce qui concerne le paragraphe 2 du nouveau texte de l'article 18 proposé par le Rapporteur spécial, M. Rosenne n'est pas encore persuadé que le point de vue adopté par l'auteur soit juste. S'il a bien compris, celui-ci semble considérer, en effet, que lorsqu'on formule des règles concernant les intentions des parties, ce serait aller trop loin que d'envisager d'appliquer l'épreuve de compatibilité aux réserves qui n'étaient pas visées par les clauses de réserves figurant dans le traité ou qui sortent du cadre de ces clauses. Or, il ne faut pas oublier la grande variété des formules utilisées dans les clauses de réserve. Il n'y a pas de problème lorsqu'une clause de réserve s'applique nettement à l'ensemble du traité, mais il arrive assez souvent qu'une telle clause se réfère à des articles particuliers du traité et ne contienne absolument aucune indication pour les autres parties du texte. En pareil cas, il serait assez justifié de faire intervenir le critère de compatibilité qui restreint le droit de formuler des réserves portant sur les parties du traité qui ne sont pas expressément prévues par la clause en question. Quoi qu'il en soit, M. Rosenne ne voit pas pourquoi l'on devrait accorder, dans ce cas particulier, un droit plus étendu que dans celui où le traité est entièrement muet sur la question des réserves.

11. La formule « les règles en vigueur dans une organisation internationale » doit être interprétée comme s'appliquant uniquement aux règles concernant les réserves, qui seraient éventuellement applicables au traité en question. On peut dire, certes, que cela va de soi, mais la formule revient souvent dans le projet et pas toujours avec exactement la même nuance; il s'agit là sans doute d'une question de rédaction qui pourrait être réglée lorsque la Commission réexaminera le texte tout entier pour lui apporter les retouches définitives.

12. M. Rosenne a été frappé par le fait que le Rapporteur spécial ait employé la formule « si le traité autorise expressément certaines réserves déterminées » à l'alinéa *b* du paragraphe 2 car le cas est assez rare. Certes, l'article 39 de l'Accord général révisé pour le règlement pacifique des différends internationaux⁴ renferme bien une clause en vertu de laquelle les Etats peuvent subordonner leur acceptation du Traité aux réserves « limitativement énumérées dans le paragraphe suivant... » mais, en règle générale, un traité ne peut autoriser, et en fait n'autorise pas, des réserves déterminées; ce qu'il fait, c'est soit de permettre, soit d'interdire des réserves à des articles déterminés, parfois sans plus de précisions. D'autres traités toutefois, contiennent des clauses très complexes qui définissent le genre de réserves qui peuvent être faites et ces clauses sont souvent rédigées sous une forme négative. C'est là peut-être une autre question de rédaction qu'on peut laisser au Comité de rédaction le soin de régler.

13. M. CASTRÉN rappelle qu'il avait suggéré à la Commission de prendre le nouveau projet du Rapporteur spécial pour base de ses discussions sur la question des réserves, mais plusieurs membres ont préféré examiner en même temps les textes adoptés en 1962 par la Commission. Suivant l'exemple de M. Briggs, il prendra, pour point de départ de ses observations, le nouveau texte du Rapporteur spécial, qui lui semble être meilleur du point de vue de la rédaction, tout en se référant à l'occasion au texte de 1962.

14. M. Castrén approuve l'idée du Rapporteur spécial de considérer d'abord les traités qui autorisent ou interdisent les réserves, puis les cas où les traités gardent le silence à ce sujet. Les dispositions concernant les réserves interdites se présentent maintenant dans le nouveau projet sous une forme plus simple et plus concise que dans le texte de 1962 : les alinéas *b* et *c*, trop compliqués, du paragraphe 1 de l'article 18 ont été remplacés par une seule phrase brève à l'alinéa *b* du paragraphe 2. M. Castrén se demande seulement si, du point de vue de la forme, il ne serait pas possible d'améliorer encore la rédaction en faisant débiter cette disposition par le membre de phrase : « Si le traité n'autorise expressément que certaines réserves déterminées... ».

15. La nouvelle version de l'article 18 constitue aussi une amélioration en ce sens qu'elle prévoit expressément que même une réserve irrecevable selon les dispositions du traité peut être admise si les autres Etats sont unanimes à faire cette concession. Le seul élément gênant, là comme dans quelques autres articles, c'est l'expression « Etats intéressés » qui revient deux fois dans l'article 18. A cet égard, le texte de 1962 était plus précis, puisqu'il y était question des Etats parties au traité ou qui peuvent devenir parties. Mais quelques gouvernements ayant critiqué cette formule comme trop large en ce qui concerne les droits des Etats qui appartiennent à la deuxième catégorie, le Rapporteur spécial a maintenant choisi une autre formule qui est très vague.

16. M. YASSEEN se réjouit de voir que les observations des gouvernements confirment l'attitude qu'il avait adoptée en 1962 en faveur de la liberté de faire des réserves. Certes, le phénomène des traités multilatéraux a affecté l'institution des réserves et renversé l'hypothèse de base. En ce qui concerne ces traités, il y a un principe général qui autorise les réserves, à moins qu'elles ne soient interdites par le traité.

17. De l'avis de M. Yasseen, le nouveau texte du Rapporteur spécial est meilleur du point de vue de la rédaction, qu'il allège, mais il n'est pas satisfaisant quant au fond, car il ne souligne pas que le principe fondamental est celui de la liberté de formuler des réserves. Or, l'article adopté en 1962 mettait l'accent sur le droit qu'a l'Etat de formuler une réserve, ce qui correspond, selon M. Yasseen, à l'évolution récente, laquelle consiste à admettre en principe les réserves à un traité multilatéral.

18. Quoi qu'il en soit, M. Yasseen pense que l'article adopté en 1962, comme la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial, laisse quelque peu à désirer, car ils entrent dans des détails superflus. La clé étant

⁴ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 71, p. 123.

le traité lui-même, il suffit de dire : « A moins que les réserves ne soient expressément interdites par le traité ou par les règles en vigueur dans une organisation internationale... ». Autrement dit, les alinéas *b* et *c* du paragraphe 1 ne sont pas nécessaires, le premier signifiant que la réserve est interdite et le deuxième, qu'elle est directement exclue parce que le traité autorise seulement certaines catégories de réserves et que la réserve visée à l'alinéa *c* entre dans une autre catégorie.

19. Dans l'alinéa 1 *a*, du texte de 1962, on pourrait supprimer le mot « expressément » et dire simplement : « [à moins] que les réserves ne soient interdites... ». En effet, il suffit que le traité se prononce : peu importe que ce soit de manière implicite ou expresse.

20. Quant à l'alinéa *d*, il est indispensable : c'est un point essentiel, en effet, du droit nouveau sur les réserves que, en cas de silence du traité sur la question, une réserve ne soit considérée comme irrecevable que si elle est incompatible avec l'objet et le but du traité.

21. M. TOUNKINE dit qu'en examinant la section III, la Commission doit se rappeler que l'institution des réserves est un trait caractéristique du droit international contemporain et que les raisons qui justifient son existence sont multiples. L'une d'elles est qu'on ne peut pas toujours, dans une conférence internationale, parvenir à une solution qui soit acceptable pour tous les Etats — ils sont maintenant plus de cent — et que les réserves donnent à la minorité un moyen de défendre sa position et ses intérêts. Pour des raisons évidentes, cette institution présente une plus grande importance en vue d'assurer l'universalité des traités multilatéraux, mais elle constitue également une incitation pour les Etats à négocier un accord acceptable pour tous. Cela étant, la Commission devrait reconnaître l'existence de l'institution et admettre qu'elle a son utilité.

22. Après tout, les Etats n'ont recours aux réserves que dans des circonstances exceptionnelles et à contre-cœur. M. Tounkine l'a appris par expérience : toutes les fois qu'il a été appelé à en formuler une au nom du Gouvernement de l'Union soviétique, il a toujours beaucoup hésité et a mûrement réfléchi à la question.

23. A la quatorzième session, certains membres de la Commission, en particulier M. Gros qui est maintenant juge à la Cour internationale de Justice, ont souligné que les réserves détruisent l'homogénéité du régime prévu par un traité. Certes l'institution présente quelques désavantages, mais rien dans la vie n'est exempt d'inconvénients et si les réserves sont appliquées raisonnablement et dans certaines limites, elles sont utiles et contribuent au développement progressif du droit international. Ces limites ont été fixées par la Commission dans son texte de 1962, lorsqu'elle a énoncé le principe général que les réserves incompatibles avec l'objet et le but du traité sont irrecevables. Il n'est pas douteux que les avantages de l'institution l'emportent de beaucoup sur les inconvénients.

24. Lorsque les dispositions d'un traité sont conformes aux véritables exigences de la société humaine, avec le temps, certaines réserves deviennent caduques par pure désuétude, comme ce fut le cas pour les réserves du Gouvernement du Royaume-Uni à l'Accord général de renonciation à la guerre comme instrument de poli-

tique nationale (1926)⁵. Elles étaient importantes et, comme le Gouvernement de l'Union soviétique l'avait souligné, elles compromettaient dans une large mesure le but même du traité : leur sort est connu de tous et les règles énoncées dans le Traité pour interdire la guerre d'agression ont prévalu.

25. Etant donné l'importance toute particulière des traités multilatéraux généraux dans le système complexe du droit international, il est très souhaitable d'établir une règle générale autorisant les réserves, à condition qu'elles ne soient pas incompatibles avec l'objet et le but du traité, car les traités multilatéraux généraux sont destinés à être universels et que, du moment qu'elles ne tendent pas à modifier des éléments de fonds, les réserves ont leur utilité et leur importance comme moyen d'étendre la sphère d'application du traité. Pour les autres types de traités multilatéraux, la formule élaborée à la quatorzième session peut convenir.

26. Pour ce qui est du texte même des articles sur les réserves, M. Tounkine s'inquiète de la facilité apparente avec laquelle le Rapporteur spécial semble envisager de modifier ce qui a été réalisé avec beaucoup de difficulté en 1962. Les membres n'auront pas oublié combien de peine a eu le Comité de rédaction pour aboutir à une formule acceptable après de longs débats au sein de la Commission et que, si sa mémoire est exacte, le compromis a finalement été approuvé sans opposition bien qu'il ne donnât entière satisfaction à personne. M. Tounkine ne voit rien dans les observations présentées par les gouvernements qui lui permette de croire que, modifications de formes mises à part, il y ait la moindre nécessité pour la Commission de refondre entièrement le plan de 1962 avec sa succession logique de dispositions relatives à la formulation des réserves, à leur acceptation, à l'objection aux réserves, à leurs effets, à leur application et enfin à leur retrait, plan qui reste préférable à celui du texte révisé que propose le Rapporteur spécial et dans lequel cet ordre logique a en partie disparu.

27. Le paragraphe 1 du texte révisé proposé par le Rapporteur spécial pour l'article 18 ne doit pas figurer en tête d'une section traitant des réserves dans leur ensemble, car il se rattache à un article ultérieur.

28. Le paragraphe 2 manque de logique et n'est pas nécessaire. Aucune règle de ce genre n'a été insérée dans le projet de 1962. S'il le comprend bien, ce paragraphe signifie que, même lorsque les termes d'un traité ou les règles en vigueur dans une organisation internationale interdisent les réserves, elles peuvent cependant être formulées, mais que l'Etat intéressé doit s'assurer si les autres Etats intéressés sont pour ou contre lesdites réserves. Cela entraînerait une procédure très compliquée qui est absolument inutile.

29. A ce stade de la discussion, M. Tounkine bornera ses observations à la manière dont l'article 18 du texte de 1962 devrait être modifié. Il pense, comme M. Yassen, que les alinéas *b* et *c* du paragraphe 1 pourraient être supprimés si l'alinéa *a* était remanié de manière à indiquer plus clairement dans quelles circonstances

⁵ Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. XCIV, p. 58.

aucune réserve ne serait admise et dans quelles circonstances ne seraient admises que les réserves à certaines parties du traité.

30. Le paragraphe 2 pourrait être très abrégé, tout en gardant l'essentiel du texte initial et le paragraphe 3 devrait être entièrement supprimé, car il traite uniquement de certains détails de procédure.

31. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle qu'il s'est efforcé d'expliquer dans ses remarques préliminaires sur la section III qu'il n'avait aucun amour-propre d'auteur ni aucune préférence pour l'un ou l'autre des deux projets; toutefois, il se croit obligé de signaler à M. Tounkine que, des deux versions de l'article 18, celle de 1962 est la plus rigoureuse car il faut l'interpréter comme interdisant entièrement même la formulation ou la proposition d'une réserve lorsque le traité ne l'autorise pas expressément ou implicitement, alors que son nouveau projet d'article 18, tout en donnant plein effet aux dispositions du traité, n'exclut pas entièrement la possibilité de proposer une réserve. Sans viser en quoi que ce soit à altérer l'esprit général du texte initial, le nouveau texte est moins rigoureux.

32. Sir Humphrey croit devoir également souligner que, s'il est vrai que le compromis élaboré à la quatorzième session n'a été obtenu qu'à grand-peine, l'essentiel de la discussion a tourné autour des alinéas *b* et *c* du paragraphe 1, que M. Tounkine propose maintenant de supprimer. L'une des bases de l'accord réalisé en 1962 consistait dans les dispositions assez détaillées concernant la formulation des réserves, que l'on trouve dans les anciens alinéas *a*, *b* et *c* du paragraphe 1. Sa propre attitude devant le problème du remaniement des articles, compte tenu de certaines critiques parfaitement fondées des gouvernements sur certains points, a été de chercher à maintenir l'accord général obtenu à la quatorzième session, tout en remaniant les articles sous une forme plus simple.

33. M. TOUNKINE précise qu'il n'est pas opposé aux alinéas *b* et *c* du paragraphe 1 mais qu'il a voulu dire que leur contenu pourrait être inclus dans l'alinéa *a* grâce à une modification de ce dernier. Si cela n'est pas possible, ces alinéas peuvent être conservés.

34. M. ELIAS fait observer que si la Commission n'examine pas ensemble les articles 18, 19 et 20, et si ses membres ne se bornent pas à discuter les questions essentielles en laissant au Comité de rédaction le soin de mettre les articles en forme, elle ne sera pas en mesure de réaliser le programme qu'elle s'est fixé pour la présente session. En limitant leurs observations à l'article 18, les membres de la Commission n'examinent pas la structure du nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial pour l'ensemble de la section III. Pour sa part, plus il étudie les observations des gouvernements, mieux il se rend compte combien Sir Humphrey a raison de dire qu'il a modifié la présentation du sujet tout en laissant la substance intacte. La confrontation attentive des deux versions montre que, sauf sur un ou deux points, la seconde n'est que la quintessence de la première. Cela ne veut pas dire, bien entendu, qu'il faille écarter toute comparaison, mais M. Elias invite instamment les membres de la Commission à porter tous leurs efforts sur la détermination des éléments à retenir au

lieu de répéter les arguments d'ordre général qu'ils ont déjà développés à souhait en 1962.

35. Le PRÉSIDENT fait observer qu'il jugeait utile la pratique suivie par le Rapporteur spécial de séparer les articles 18, 19 et 20, parce que ces trois dispositions concernent des questions tout à fait différentes. Comme il semble y avoir quelque incertitude au sujet de la procédure à suivre, il invite la Commission à décider par un vote si elle examinera séparément les articles 18, 19 et 20.

Par 5 voix contre 4, avec 10 abstentions, la Commission décide de continuer à examiner un par un les articles 18, 19 et 20.

36. M. VERDROSS félicite le Rapporteur spécial de la tâche qu'il a accomplie en élaborant un nouveau projet qui tient compte des observations des gouvernements. Cependant, il pense comme M. Tounkine que la Commission devrait maintenir les articles qu'elle a adoptés en première lecture après une longue discussion et qui constituent un compromis entre les différentes opinions. En reprenant chaque fois la discussion par le début comme s'il n'existait pas encore de texte, la Commission fait un travail de Pénélope. Les membres de la Commission devraient se borner à proposer les changements rendus nécessaires par les observations des gouvernements.

37. M. Verdross a une observation à faire au sujet de l'idée émise par le Gouvernement japonais (A/CN.4/175) et développée par le Rapporteur spécial, qui concerne la déclaration interprétative dans laquelle un Etat indiquerait à l'occasion de sa signature ou de sa ratification comment il comprend telle ou telle disposition. Dans ses observations sur les trois articles (A/CN.4/177/Add.1), le Rapporteur spécial a déclaré que ce problème est régi par les articles 69 et 70 concernant l'interprétation des traités. De l'avis de M. Verdross, tel n'est pas le cas : dans ces articles, il s'agit toujours soit de la volonté commune des parties, soit de leur pratique commune. En revanche, dans le cas d'une interprétation donnée de façon unilatérale par un Etat à l'occasion de la signature ou de la ratification, cet Etat déclare unilatéralement comment il comprend tel ou tel article : il fait donc une réserve au sens de l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article premier. Il suffit donc d'indiquer dans le commentaire que, si un Etat fait une déclaration unilatérale sur l'interprétation qu'il donne à tel ou tel article, il s'agit en fait d'une réserve qui est régie par les articles relatifs aux réserves.

38. M. AGO fait observer que les réserves sont une institution qui existe dans la pratique et qu'il est impossible de supprimer, mais il faut se garder d'en faire une innovation qui représente un progrès du droit international. C'est un mal nécessaire, qui demeure un mal, car, ce qu'un instrument gagne en ampleur par le nombre d'Etats qui le signent, il le perd en profondeur du fait que, par l'effet des réserves, il pose un plus petit nombre de règles. M. Ago est donc convaincu que la Commission ne doit rien faire pour marquer de l'hostilité envers les réserves, mais il serait radicalement opposé à ce qu'elle s'y montre favorable.

39. Il croit que la Commission aurait intérêt à ne pas s'éloigner trop radicalement du compromis atteint en 1962, qui représente probablement la seule solution qui puisse rallier une majorité en cette matière délicate. Mais ceux des traités multilatéraux généraux qui ont pour but de codifier le droit international lui inspirent une certaine préoccupation. Il ne voudrait pas que, là où la Commission codifie des règles générales déjà existantes, s'instaure une pratique par trop large des réserves qui équivaldrait à un pas en arrière. Il ne voudrait pas que l'existence d'une certaine règle coutumière puisse être mise en question par le truchement de réserves faites à la même règle sous sa nouvelle forme conventionnelle.

40. La partie essentielle de l'article 18 est le paragraphe 1, le reste concernant plutôt l'application et la procédure. Si la Commission prenait pour base le texte adopté en 1962, M. Ago verrait volontiers les paragraphes 1 et 2 de l'article transformés en deux articles distincts. Certes, le texte adopté en 1962 et la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial ont chacun leurs avantages, mais le premier est peut-être préférable, en ce qu'il énonce directement le principe en indiquant toutes les hypothèses où un Etat a le droit de formuler une réserve. Le nouveau texte est un peu plus descriptif et faciliterait peut-être un exposé scientifique. Mais il n'est pas tellement facile de suivre tout à fait le système indiqué par le Rapporteur spécial, car, tout en intitulant l'article « Traités autorisant ou interdisant les réserves », il doit se référer dans le texte à l'hypothèse où le traité garde le silence, mais où la réserve est quand même interdite par les règles de l'organisation internationale dans le cadre de laquelle le traité est conclu. M. Ago penche donc provisoirement pour le texte adopté en 1962 par la Commission.

41. Toutefois, il est un point sur lequel M. Ago préfère la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial; il s'agit de l'idée contenue au paragraphe 2 du nouvel article 19 proposé par le Rapporteur spécial. Ce texte apporte une précision au principe qu'en cas de silence du traité, il est interdit de formuler une réserve incompatible avec l'objet et le but du traité; il tient compte aussi d'un cas un peu différent, celui où le traité étant muet, il ressort de la nature du traité, du nombre restreint des parties ou des circonstances dans lesquelles il a été conclu que toute possibilité de faire des réserves est exclue, même sur des points qui ne sont pas liés à l'objet et au but du traité. La formule proposée est sans doute un peu lourde et il sera peut-être possible de la simplifier, mais M. Ago croit utile de retenir cette idée.

42. Du point de vue de la rédaction, M. Ago souhaiterait que l'on évite de commencer l'article 18 par les mots « Tout Etat peut », comme dans le texte adopté en 1962, car cette tournure de phrase donne l'impression que la question à résoudre est de savoir quels sont les Etats qui ont le droit de faire des réserves alors qu'il s'agit en réalité de déterminer quelles sont les réserves qui peuvent être faites. Aussi suggère-t-il de dire : « Une réserve peut être formulée par un Etat... »

43. Il n'est pas nécessaire de discuter longuement les alinéas *a*, *b* et *c* du paragraphe 1 de l'article 18 adopté

en 1962. Les membres de la Commission sont d'accord quant au fond. Il y a trois cas dans lesquels il est interdit de faire une réserve : premièrement, lorsqu'il est dit dans le traité qu'il ne peut pas être fait de réserves; deuxièmement, lorsqu'il est dit dans le traité qu'il ne peut pas être fait de réserves à certaines dispositions et que la réserve porte précisément sur l'une de ces dispositions et, troisièmement, lorsqu'il est dit dans le traité qu'il peut être fait des réserves à certaines dispositions et que la réserve porte sur une autre disposition. S'il est possible de traiter clairement ces trois cas dans un même paragraphe, le texte y gagnera en simplicité; sinon, il vaut mieux les traiter dans trois paragraphes distincts.

44. Puisque les membres de la Commission sont d'accord sur les principes, il devrait être possible, avec un peu de bonne volonté, d'arriver à une rédaction satisfaisante.

45. M. PAL fait observer qu'aucun des membres de la Commission ne paraît vouloir s'écarter, quant au fond, du projet de 1962. Le Rapporteur spécial, en proposant son nouveau texte, a bien précisé qu'il n'avait pas l'intention d'effectuer une modification quelconque des principes ou du fond et il a expliqué pour quelles raisons il proposait un remaniement des articles en question.

46. La Commission était saisie à l'origine des articles 17 à 19 concernant les réserves, qui figuraient dans le premier rapport du Rapporteur spécial⁶. La discussion de ces articles en 1962 a été longue et difficile et il a fallu renvoyer les textes à plusieurs reprises au Comité de rédaction; en fin de compte, on a abouti à un compromis sous la forme des articles 18 à 22 qui sont reproduits dans le rapport de 1962⁷. Le Rapporteur spécial a dit que les nouveaux textes qu'il propose maintenant ne constituent qu'un remaniement du projet de 1962 avec les modifications de forme nécessaires. La Commission doit examiner ce point avec attention. Pour le moment, M. Pal limitera ses observations au nouveau texte de l'article 18.

47. Le paragraphe 1 du texte de l'article 18 proposé par le Rapporteur spécial est destiné à remplacer les dispositions de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 20 du texte de 1962. Cependant les mots « expressément ou implicitement » qui se trouvaient devant le mot « autorisée » ont été supprimés; de même on a ajouté à la fin du texte le membre de phrase « à moins que le traité n'en dispose autrement ». Le Comité de rédaction aura à examiner si ce changement comporte une modification quant au fond et, dans le cas contraire, si le changement proposé rend le texte plus clair.

48. La première phrase du paragraphe 2 a pour effet de réintroduire une idée qui se trouvait contenue à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 17 du texte proposé à l'origine par le Rapporteur spécial en 1962. Dans le texte adopté en 1962, la Commission avait

⁶ *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1962, vol. II, p. 68-78.

⁷ *Ibid.*, vol. I, 651^e à 654^e séances, 656^e, 663^e, 664^e, 667^e et 672^e séances.

écarté cette idée et il conviendrait que le Comité de rédaction examine si sa réintroduction peut entraîner une modification de fond. En outre, la formule « à moins qu'elle ne soit expressément acceptée par tous les Etats intéressés » semble s'écarter des dispositions de fond de l'alinéa 2 *a* de l'article 20 adopté en 1962. Le Comité de rédaction devra veiller à ce qu'il n'y ait pas de divergence réelle quant au fond. L'alinéa *a* du paragraphe 2 du texte de l'article 18 proposé par le Rapporteur spécial est une condensation des dispositions des alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 de l'article 18 adopté en 1962. Le Comité de rédaction aura également à examiner si ce changement n'entraîne pas de modifications de fond. Il en est de même pour le nouvel alinéa *b* du paragraphe 2, qui reproduirait l'idée contenue à l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 18 adopté en 1962; ce point reste à vérifier.

49. Dans ces conditions, M. Pal propose que la Commission décide qu'aucune modification de fond ne sera apportée aux articles de 1962 concernant les réserves et que le Comité de rédaction examine si les nouveaux textes proposés pour les articles 18 à 20 diffèrent, quant au fond, du texte correspondant des projets d'articles de 1962.

50. M. CADIEUX dit qu'étant de ceux qui avaient approuvé avec une certaine hésitation la formule de compromis élaborée en 1962, il s'est demandé si la nouvelle formule proposée par le Rapporteur spécial respectait l'esprit de ce compromis et il a conclu par l'affirmative. Il s'est demandé en outre si le Rapporteur spécial avait tenu compte des objections et suggestions qui ont été formulées et dont certaines sont pénétrantes ou constructives. Là aussi, son impression est que le Rapporteur spécial a brillamment réussi et qu'il a facilité le travail de la Commission.

51. M. Cadieux fait bon accueil aux suggestions tendant à simplifier l'article 18; il comprend en particulier que ceux des membres de la Commission qui sont plutôt partisans du système des réserves souhaitent que ce groupe d'articles commence d'une façon qui soit favorable à leur position. Mais il faut bien prendre garde, en cherchant à abrégé, de ne pas modifier l'équilibre établi en 1962. Par exemple, c'est forcer un peu le texte adopté en 1962 que de dire qu'en cas de silence du traité les réserves sont permises. Le Comité de rédaction devra examiner ce point avec attention. La méthode que M. Ago a qualifiée de « descriptive » permet d'éviter cette embûche. Si l'on se place du point de vue abstrait et que l'on pose un principe, on déborde du cadre de l'article 18 en traitant de questions qui, dans la nouvelle rédaction du Rapporteur spécial, sont réglées par l'article 19 intitulé « Traités qui gardent le silence sur la question des réserves ».

52. En conclusion, M. Cadieux exprime sa conviction que la Commission dans son ensemble ne veut pas modifier le texte adopté en 1962 et qu'elle priera le Comité de rédaction d'établir une formule un peu plus condensée mais respectant l'esprit du texte qui avait recueilli l'assentiment de la majorité.

53. M. AMADO fait siennes toutes les observations de M. Pal et de M. Cadieux. Avant même que M. Tounkine prenne la parole, il était décidé à rester

fidèle au texte de 1962. Ce texte est bon. Il n'est pas parfait certes, mais la recherche de la perfection risque de conduire à de terribles écueils. Pour sa part, M. Amado s'était élevé contre l'emploi d'expressions telles que « groupe restreints d'Etats » mais, constatant que les gouvernements n'ont pas formulé d'objection à cet égard, il se résigne à l'accepter lui aussi.

54. Il est un point cependant sur lequel M. Amado a des doutes plus sérieux, c'est celui de la compatibilité avec l'objet et le but du traité, notion qui laisse beaucoup de place à l'appréciation subjective des Etats et au sujet de laquelle plusieurs gouvernements ont manifesté une opinion. La formule que propose le Rapporteur spécial au paragraphe 2 de l'article 19 va même encore plus loin. La question rejoint celle qui est traitée dans l'article 9, article chargé de substance sur lequel plane encore tant d'incertitude.

55. Du point de vue de la rédaction, M. Amado est très pointilleux; il n'aime pas des expressions approximatives du genre de « silence du traité sur la question des réserves »; ce style ne convient pas dans un texte de traité.

56. M. YASSEEN tient à préciser sa pensée à la suite de l'intervention de M. Ago. Il n'a pas dit qu'il fallait encourager les réserves, pour la bonne raison qu'à son avis les réserves ne sont ni à encourager ni à décourager. La liberté de formuler des réserves est conforme à l'évolution du droit en matière de traités multilatéraux généraux. M. Yasseen hésiterait à affirmer que les réserves sont un mal, nécessaire ou non. Les réserves répondent à une nécessité des relations internationales, elles sont la contrepartie de la nouvelle règle de la majorité pour l'adoption du texte des traités multilatéraux généraux.

57. La signature, la ratification ou l'approbation d'un traité avec beaucoup de réserves valent mieux que l'absence de signature, de ratification ou d'approbation. Ne resterait-il dans un traité que deux articles acceptés par toutes les parties, tandis qu'une vingtaine d'articles feraient l'objet de réserves, cela vaudrait mieux que pas de traité du tout. Beaucoup d'Etats sont enclins à ne pas signer ou ratifier un traité, si la possibilité de faire des réserves n'est pas admise dans des limites raisonnables. M. Yasseen ne voit pas d'autres limites raisonnables que les dispositions du traité lui-même et la compatibilité avec l'objet et le but du traité. Si l'on fixe très clairement ces deux limites, il n'y a pas de danger à reconnaître la liberté de formuler des réserves; on encouragera ainsi la participation à la communauté internationale et à l'élaboration du droit conventionnel.

58. M. AGO regrette d'être en complet désaccord avec M. Yasseen. Si un traité qui porte codification des règles du droit international n'est accepté qu'avec beaucoup de réserves portant sur la plupart des articles, c'est un véritable désastre, c'est la négation même du travail de codification. Il aurait mieux valu même ne pas entreprendre ce travail, puisque des règles coutumières se trouvent abandonnées et qu'il ne reste plus rien.

59. La thèse de M. Yasseen est admissible lorsqu'il s'agit d'un traité créant des règles nouvelles, mais elle est très dangereuse lorsqu'il s'agit de traités codifiant le droit international.

60. M. EL-ERIAN dit qu'il approuve le nouveau titre : « Réserves aux traités multilatéraux » que le Rapporteur spécial propose pour la section et dont on trouve un précédent dans le rapport présenté en 1951 par M. Brierly, le premier Rapporteur spécial sur le droit des traités⁸. L'orateur approuve également l'attitude adoptée par le Rapporteur spécial en ce qui concerne les déclarations de caractère interprétatif.

61. Comme certains autres membres de la Commission, M. El-Erian préfère le texte adopté en 1962 au nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial. Le texte de 1962 avait été mis au point avec beaucoup de difficulté et représente un compromis qui concilie les deux objectifs principaux qu'on cherche à atteindre — faire en sorte qu'un traité recueille une adhésion aussi large que possible et préserver l'intégrité et l'uniformité des obligations découlant des traités.

62. Au cours du débat qui s'est déroulé en 1962, M. Bartos a dit que la Commission « doit trouver un moyen terme entre deux extrêmes : elle ne doit ni déclarer irrecevables toutes les réserves qui ne sont pas acceptées par tous les Etats signataires, ni admettre que les Etats sont entièrement libres de formuler des réserves »⁹.

63. Le texte adopté en 1962 représente une manière pratique d'aborder un problème difficile et délicat et il a été élaboré dans un esprit de conciliation. Il offre cet avantage particulier que la section commence par l'énoncé du principe fondamental qui figure au paragraphe 1 de l'article 18. Le Rapporteur spécial a dit qu'à certains égards le texte de 1962 est trop rigoureux, mais les avantages qu'il présente l'emportent sans aucun doute sur les inconvénients. Il faut se féliciter tout particulièrement du fait que, dans l'ensemble, les observations des gouvernements concernant la difficile section sur les réserves ont été favorables. C'est ainsi que le Gouvernement danois a accueilli avec satisfaction les « propositions constructives » que la Commission a présentées « pour résoudre le problème complexe des réserves », tout en faisant quelques propositions tendant à simplifier le libellé du texte (A/CN.4/177/Add.1).

64. M. El-Erian est entièrement d'accord avec M. Tounkine pour penser que les gouvernements ne font pas de réserves à la légère et il peut citer, en sa qualité de juriste du Ministère des affaires étrangères de la République arabe unie, un exemple récent tiré de sa propre expérience. Au moment où la ratification de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires était à l'examen, il avait communiqué à la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale certaines objections faites par l'Administration des douanes contre les dispositions relatives aux privilèges douaniers des membres de la famille d'un fonctionnaire consulaire. Sur la proposition de l'Administration des douanes, il avait été suggéré qu'une réserve soit faite précisant que seules les personnes âgées de moins de vingt et un ans seront considérées comme faisant partie du ménage d'un fonctionnaire consulaire,

mais le Président de la Commission avait fortement souligné l'inopportunité de faire des réserves à moins qu'elles ne soient réellement indispensables. Il n'y a aucun doute que les gouvernements examinent un traité très soigneusement avant de faire des réserves. L'institution des réserves est utile, car elles constituent parfois le seul moyen d'obtenir la participation d'un pays à un traité multilatéral général.

65. Pour ce qui est du texte lui-même, M. El-Erian préfère celui de 1962, sous réserve d'améliorations de rédaction.

66. M. RUDA dit qu'il a déjà exposé ses vues générales sur la question des réserves : c'est pourquoi il se bornera à faire quelques observations au sujet de l'article 18 et du titre de la section. Pour ce qui est du titre, il préfère « Réserves » tout court, car certaines dispositions des articles 18 à 22 du texte de 1962, telles que l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 18, peuvent s'appliquer à la fois aux traités bilatéraux et aux traités multilatéraux. Par conséquent, le nouveau titre : « Réserves aux traités multilatéraux » ne conviendrait guère.

67. Dans sa nouvelle formulation des articles 18 à 22, le Rapporteur spécial s'est beaucoup efforcé de simplifier le libellé du texte, mais il s'est écarté du système qui est à la base des articles adoptés en 1962. Pour sa part, M. Ruda considère que le texte de 1962 est plus conforme aux règles de la logique juridique pure et c'est pourquoi ses observations porteront sur l'article 18 de ce texte.

68. Le paragraphe 1 énonce le principe fondamental qui régit la question des réserves. Ce principe n'est pas formulé dans le nouveau texte du Rapporteur spécial et M. Ruda insiste pour qu'il figure au début de la section.

69. Quant à l'alinéa *d* du paragraphe 1, l'orateur pense, comme M. Amado, que la notion de compatibilité avec l'objet et le but du traité, bien qu'elle ait été invoquée par la Cour internationale de Justice dans un avis relatif à une affaire particulière, tend à introduire un élément subjectif qui présuppose l'existence d'un organisme judiciaire habilité à se prononcer sur ce point. En l'absence d'un tel organisme, il est impossible de déterminer si une réserve particulière est ou non compatible avec l'objet et le but du traité; c'est pourquoi, tout en admettant que la notion de compatibilité est une notion utile du point de vue théorique, il ne peut pas approuver l'alinéa *d* du paragraphe 1.

70. M. Ruda partage l'opinion des membres qui estiment que les dispositions figurant aux alinéas *b* et *c* du paragraphe 1 peuvent être supprimées; les notions qu'elles renferment sont déjà énoncées à l'alinéa *a* du paragraphe 1, dont il suffirait de modifier quelque peu le texte pour en préciser la portée.

71. Les sous-alinéas *i*), *ii*) et *iii*) de l'alinéa *a* du paragraphe 2 traitent en détail des différents moments auxquels des réserves peuvent être formulées. Ces détails ne sont pas nécessaires, étant donné que la disposition essentielle figure déjà au paragraphe 1, qui stipule que « Tout Etat peut, au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation d'un traité ou de l'adhésion à ce traité, formuler une réserve... »

⁸ *Yearbook of the International Law Commission, 1951*, vol. II, p. 1. Textes français dans : A/CN.4/41, p. 1.

⁹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. I, 651^e séance, par. 44.

72. Enfin, M. Ruda considère, comme M. Tounkine, que le paragraphe 3 traite de questions secondaires et peut être supprimé.

73. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, précise qu'initialement, dans son système de droit international, il était plutôt hostile aux réserves et considérait que toute réserve rend le traité moins sûr. Sur le plan théorique, il reste encore de cette opinion, qu'il a exprimée notamment à l'Assemblée générale en 1949 et en 1950.

74. Néanmoins, il en est venu à penser que si l'on accepte les réserves, il faut préférer le système latino-américain, qui admet la possibilité de formuler des réserves mais de telle sorte que l'Etat qui fait des réserves ne soit lié qu'avec les Etats qui acceptent ces réserves. Ce système établit une validité partielle du traité, qui n'est pas négligeable. Après l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 598 (VI) sur les réserves aux conventions multilatérales, M. Bartos a reconnu que sa position n'était plus compatible avec la réalité et il a admis que des réserves puissent être faites à condition de n'être pas contraires à l'objet et au but du traité. Il estime même que sur certains points non essentiels du traité, on peut accepter des réserves même si elles ne sont pas prévues par le traité. C'est dire qu'il reste favorable à la formule adoptée en 1962.

75. Une question se pose à propos de l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 18, dans la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial. Lorsque le traité autorise expressément des réserves à certains articles, doit-on en déduire que les réserves aux autres articles sont interdites? M. Bartos est d'avis que lorsque le traité précise que les réserves sont autorisées *seulement* en ce qui concerne certains articles, il y a exclusion explicite des réserves aux autres articles. Hormis ce cas, M. Bartos incline à penser que les réserves aux autres articles sont soumises au régime général.

76. Les mots « ou par les règles en vigueur dans une organisation internationale » à l'alinéa *a* du paragraphe 2 du même article, posent la question de savoir si cette disposition vise seulement les traités conclus sous les auspices ou dans le cadre de l'organisation, ou bien si l'on doit comprendre que les Etats membres d'une organisation qui interdit certaines réserves n'ont pas le droit de faire des réserves de même nature dans leurs relations internationales en général. La question s'est posée, notamment au sein de l'Organisation internationale du Travail, dont certains Etats membres ont accusé d'autres Etats membres d'avoir conclu des traités bilatéraux incompatibles avec certaines règles de l'OIT.

77. M. Bartos cite l'exemple de la Convention portant création de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Certains Etats, dont la Turquie, ont ratifié la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale¹⁰ sans faire de réserves, mais en déclarant que pendant un certain temps ils n'accorderaient pas la liberté de survol de leur territoire conformément à l'article 5 de ladite Convention. L'Organisation a pris note de leur ratification comme d'une ratification sans réserve.

D'autres Etats au contraire ont fait des réserves expresses à propos de l'article 5, et le Conseil de l'OACI a refusé de considérer leur instrument de ratification comme valable. La Yougoslavie a décidé d'agir de même à l'égard de la Turquie, sans limiter la liberté des autres Etats de survoler le territoire yougoslave. Cet exemple montre que les réserves peuvent n'avoir qu'une portée technique et secondaire; l'essentiel était alors d'accepter l'existence d'une organisation, de collaborer avec elle, de ne pas aller à l'encontre du système qu'elle établissait.

78. M. Bartos incline donc à considérer que, dans la pratique, les réserves sont nécessaires dans les relations internationales, mais il convient avec M. Ago qu'il suffit de les tolérer sans aller jusqu'à faire de la propagande en leur faveur, car une telle propagande risquerait d'anéantir le principe *pacta sunt servanda*.

Composition du Comité de rédaction

79. M. AGO, après avoir rappelé qu'en l'absence de M. Jiménez de Aréchaga, M. de Luna devait siéger au Comité de rédaction en tant que membre de langue espagnole, propose, puisque M. de Luna est lui-même absent, que la Commission désigne M. Ruda pour le remplacer.

80. M. PAREDES propose que, pour alléger la tâche de M. Jiménez de Aréchaga, qui préside le Comité de rédaction, et aussi pour assurer une représentation plus équitable de la langue espagnole au sein du Comité, M. Ruda soit nommé membre du Comité de rédaction à titre définitif.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

798^e SÉANCE

Mercredi 9 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Bedjaoui, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Paredes, M. Pessou, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)
(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 18 (Formulation des réserves)¹ (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 18.

¹ Pour le texte de 1962 et les nouveaux textes des articles 18, 19 et 20 proposés par le Rapporteur spécial, voir 796^e séance, par. 32 et 33.

¹⁰ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 15, p. 296.

2. M. TSURUOKA estime que l'ordre universel uniforme doit être défini démocratiquement et que chaque Etat doit consentir démocratiquement quelques sacrifices pour le sauvegarder, l'idée de démocratie reposant sur le principe de l'égalité en droit international des Etats indépendants. Le traité multilatéral général, discuté et adopté par une conférence internationale à la majorité requise à cette fin, qui est normalement des deux tiers, est une partie de l'ordre universel défini de manière démocratique. La règle de la majorité est une institution démocratique et fait un devoir moral à tous les Etats qui ont participé à la conférence de sauvegarder le traité, qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité, au détriment même de certains intérêts particuliers.

3. En matière de réserves notamment, la Commission est appelée à trouver une formule démocratique, qui respecte la volonté majoritaire plutôt que de proclamer la liberté individuelle des Etats. M. Tsuruoka préfère la formule dite « d'unanimité » à celle que l'on qualifie de « souple », ainsi qu'à la formule collégiale, qui est cependant plus conforme à la règle de la majorité.

4. Une solution individualiste en cas de silence du traité est déplorable, car elle va à l'encontre du principe démocratique et ses effets sont d'autant plus graves que le silence, dans un traité multilatéral général, résulte souvent des manœuvres de ce que l'on appelle « *blocking minority* ».

5. En revanche, la règle de l'unanimité a le mérite de la simplicité et n'a rien de désuet, puisqu'elle sauvegarde la décision prise démocratiquement, ni rien de conservateur. Elle est plutôt progressiste si l'on entend par là ce qui facilite la défense des intérêts de la majorité que composent aujourd'hui les Etats récemment parvenus à l'indépendance et les pays petits et moyens.

6. La règle de l'unanimité n'est rigide qu'en apparence. Si les réserves sont raisonnables, le bon sens qui est à la base du principe démocratique obligera tous les Etats à les accepter et seules seront rejetées les réserves déraisonnables. Au reste, la règle de l'unanimité peut très bien être assortie de la présomption de l'acceptation qui interviendra, en cas de silence du traité, au bout d'un laps de temps relativement court.

7. La formule de l'unanimité a encore l'avantage d'être objective, car elle peut se passer d'un critère tel que la compatibilité d'une réserve avec le but et l'objet du traité, critère vague et subjectif tant que l'appréciation en est laissée à chaque Etat.

8. Le projet présenté par le Gouvernement du Japon (A/CN.4/175, section I) s'inspire de l'esprit que M. Tsuruoka vient d'exposer. Il peut encore être assoupli sans inconvénient. Il mérite certes l'attention de la Commission si la deuxième lecture n'a pas seulement pour but de faire quelques retouches de forme et si elle doit aussi améliorer, autant que possible, le résultat de la première lecture. M. Tsuruoka espère que ses réflexions aideront quelque peu la Commission à mieux comprendre le projet japonais dont elle tirera sûrement quelque profit.

9. M. PAREDES se déclare soucieux d'éclaircir certains points qui lui paraissent importants au sujet des réserves. D'une part, dans l'article premier (Définitions),

il est dit qu'une « réserve » est une déclaration unilatérale faite par un Etat. D'ordinaire, en effet, chaque Etat fait des réserves sur les points qui lui paraissent le mériter. Cependant, peut-on dire qu'il soit interdit à plusieurs Etats de se grouper pour présenter conjointement une réserve afin de lui donner plus de force? Le cas d'une réserve commune est parfaitement concevable et M. Paredes pense qu'il faudrait peut-être éliminer l'idée que la réserve est l'acte d'un seul et unique Etat.

10. D'autre part, il y a lieu de noter que les observations et objections des Etats concernant une partie d'un traité ne sont pas toujours de véritables réserves. Il arrive que les Etats procèdent ainsi pour indiquer la portée qu'ils donnent à une disposition déterminée ou les doutes qu'ils éprouvent quant à son efficacité. Faut-il donc considérer toutes ces interventions comme des réserves? N'est-il pas nécessaire de préciser? Il suffit par exemple que l'Etat indique s'il s'agit ou non d'une véritable réserve. Sinon, l'observation qu'il a faite à seule fin de faire connaître son point de vue et non dans l'intention d'enlever tout effet à l'article risque d'être interprétée par les autres Etats comme une véritable réserve. Il se peut aussi que l'Etat qui a fait l'observation et qui, à l'origine, l'a présentée uniquement comme un doute, s'aperçoive par la suite qu'il convient de la maintenir à titre de réserve. M. Paredes croit donc que toute observation faite par un Etat doit être considérée comme une réserve si l'Etat ne déclare pas que telle n'est pas son intention.

11. M. Paredes croit enfin qu'il est nécessaire, dans le cadre des traités multilatéraux, qu'un certain nombre d'Etats acceptent les réserves et qu'il ne suffit pas qu'un Etat accepte une réserve formulée par un autre Etat pour que celle-ci soit recevable. En effet, cette conception risquerait d'enlever une partie de leur valeur aux traités multilatéraux qui sont conclus pour exprimer la volonté de nombreux Etats à une fin déterminée. Un traité multilatéral se désagrège si deux Etats peuvent, pour leur compte, modifier une partie du traité et rendre ce traité modifié applicable exclusivement entre eux.

12. M. PESSOU reconnaît que les réserves, dans une certaine mesure, sont un pis aller, car elles peuvent aboutir à des anomalies juridiques. Cependant, dans un monde où les rapports humains sont tellement complexes et où certaines attitudes semblent s'éloigner des règles les plus élémentaires de la morale, les réserves offrent une porte de sortie qui permet de neutraliser tout au moins les effets que ces attitudes peuvent avoir. Au reste, le GATT et d'autres institutions internationales utilisent largement la facilité que les réserves laissent aux Etats.

13. M. PESSOU constate que, malgré des opinions divergentes, la Commission s'accorde à voir dans les réserves une pratique admise. Le grand mérite des articles 18 à 20 dans la nouvelle version du Rapporteur spécial est de refléter scrupuleusement toutes les suggestions présentées depuis 1962. Telle est la faculté de renouvellement constant du Rapporteur spécial que, même en présence de suggestions contraires à sa première formule, il peut encore en extraire une solution de remplacement qui, si elle ne satisfait pas tout le monde, n'en a pas moins une valeur juridique.

14. Il est certain que la réserve introduit dans les conventions une diversité de régime qui est peut-être incompatible avec la fonction unificatrice de la réglementation conventionnelle. L'article 18 revu par le Rapporteur spécial autorise les parties à apporter certaines réserves qui, pour être valables, doivent être acceptées par les autres contractants. Le texte précise qu'un Etat ne peut être, dans ses rapports conventionnels, lié sans son consentement. Par conséquent, aucune réserve ne lui est opposable tant qu'il n'a pas donné ce consentement. Une convention multilatérale étant le fruit d'un accord libre et symétrique, il n'appartient à aucune des parties de détruire et de compromettre, par une décision unilatérale, ce qui est la raison d'être de la convention. Le texte de l'article 18 se rattache donc à la notion d'intégrité de la convention.

15. Dans un autre alinéa, le Rapporteur spécial admet que ce principe peut être assoupli dans les conventions multilatérales, compte tenu de certaines circonstances, telles que le caractère universel de l'Organisation des Nations Unies, pour permettre une participation plus large aux conventions conclues sous les auspices de l'ONU.

16. Certains ont reproché à l'ensemble de l'article 18 son caractère trop descriptif. M. Pessou estime que le Rapporteur spécial est fondé à utiliser cette méthode en raison de la mobilité extrême des opinions exprimées à la Commission.

17. Sans reprendre la discussion des méthodes et pratiques de l'Organisation des Etats américains, M. Pessou estime que l'article 18, tel que le Rapporteur spécial le propose, est pertinent et nécessaire, à moins que ne soit trouvée une nouvelle rédaction qui reflète encore mieux la pratique courante en matière de réserves.

18. Le PRÉSIDENT déclare qu'aucun autre membre ne demandant plus à prendre part à la discussion de l'article 18, il donnera maintenant la parole au Rapporteur spécial qui résumera les débats.

19. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, constate que la plupart des membres de la Commission ont fait porter leurs observations sur l'article 18 — il n'a d'ailleurs pas toujours compris clairement auquel des deux textes de cet article ils se référaient — mais qu'ils ont également abordé la question du plan général des dispositions relatives aux réserves. Pour satisfaire à la demande du Président, il veut essayer de faire en quelque sorte le résumé de la discussion sur les réserves au point où elle en est, sans s'occuper des questions de forme qui doivent être laissées au Comité de rédaction.

20. Comme il l'a déjà indiqué à la 796^e séance, lorsqu'il a présenté la section III relative aux réserves, son but, en remaniant ces articles, n'a nullement été d'altérer la substance du projet de 1962, sauf pour un petit nombre de points à l'égard desquels les gouvernements avaient exprimé des critiques directes et portant sur le fond. Or il a été surpris de la réaction peu favorable que ses propositions ont suscité de la part de certains membres de la Commission qui prétendent que les nouveaux textes ont un caractère trop descriptif. C'est là un reproche qui eut été beaucoup plus justifié à l'égard des textes de 1962 qu'ils trouvent préférables.

21. Lorsqu'il s'est efforcé de modifier la présentation des dispositions relatives aux réserves, afin de tenir compte des observations des gouvernements, l'une des difficultés auxquelles il s'est heurté a été l'extrême complexité du texte de 1962. La Commission n'a pas à s'excuser de cette complexité, car ce fut une tâche extrêmement ardue que d'élaborer les lignes générales de la section III après les longues discussions qui s'étaient déroulées à la Commission et au Comité de rédaction au sujet de la difficile question des réserves. La forme particulièrement embrouillée de l'article 20, qui en elle-même est un reflet de la difficulté éprouvée à harmoniser ces dispositions avec celles de l'article 18, constituait une raison impérieuse d'entreprendre le remaniement des textes.

22. Abstraction faite de ce qui lui semble être la question essentiellement psychologique de la méthode d'énoncer le droit de formuler des réserves, à propos de laquelle les opinions des membres sont partagées, les conséquences de l'une et l'autre version dont la Commission est saisie, serait, à peu de chose près, les mêmes si elles sont appliquées aux traités véritables. L'un des avantages du texte révisé réside toutefois en ce qu'il fait une distinction plus nette entre les cas auxquels s'applique le système de la souplesse et ceux auxquels il ne s'applique pas. Sir Humphrey voudrait rappeler aux membres de la Commission que personnellement, en sa qualité de Rapporteur spécial, il avait proposé le système de la souplesse² et qu'il pense que pour répondre aux besoins de la société internationale d'aujourd'hui, il faut lui faire une place dans le projet, mais sur le plan idéal, bien sûr, la thèse générale de M. Ago est juste, à savoir que la pratique des réserves est regrettable, car elle porte atteinte à l'universalité du droit. A son avis, il importe particulièrement de maintenir la distinction à cause de la nouvelle règle que la Commission a introduite dans son projet concernant le consentement tacite, règle sur laquelle les Etats ne manqueront pas de se pencher avec une extrême attention. En fait, un Gouvernement³ a déjà formulé son objection contre l'application de la règle dans les cas où la réserve est expressément ou implicitement interdite par le traité lui-même.

23. Si, comme certains membres le préfèrent, il est décidé de commencer la section sur les réserves par une règle énonçant un droit général à faire des réserves, le nouvel arrangement qu'il propose devra être écarté et il faudra garder un passage inspiré du paragraphe 1 de l'article 18 du texte de 1962. Dans ce cas, le reste du texte initial de l'article 18 devra être examiné avec soin pour voir s'il peut être abrégé. Au paragraphe 1, les alinéas *a* et *b* pourraient être fusionnés, mais ce dernier, certes, ne saurait être supprimé, car il traite d'un point à part; quant à l'alinéa *c*, il appelle aussi une étude attentive. Comme Sir Humphrey l'a déjà dit à la précédente

² Voir le premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/144) dans *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 68 et suiv., articles 17, 18, 19 et commentaire.

³ Le gouvernement danois; voir dans A/CN.3/175, section I, les observations dudit gouvernement sur les articles 18 à 20.

séance⁴, une grande partie de la discussion qui s'est déroulée à la quatorzième session a été centrée sur le texte de ces trois alinéas, à cause des deux courants d'opinion qui sont en vive opposition, l'un en faveur du maximum de liberté dans la formulation des réserves et l'autre réticent, de peur qu'une attitude trop libérale ne nuise au principe de l'intégrité des traités. L'ensemble du problème devrait être examiné par le Comité de rédaction et, ultérieurement, par la Commission elle-même. Le Rapporteur spécial veut seulement souligner combien il importe de ne pas compromettre l'équilibre réalisé en 1962 par une décision hâtive visant à supprimer les alinéas *b* et *c*.

24. Etant donné la complexité de l'ensemble du sujet des réserves où tant de choses dépendent du mécanisme de leur acceptation ou de leur rejet, il est important aussi, surtout en ce qui concerne les traités multilatéraux, de ne pas sous-estimer l'importance des clauses de procédure. Il se peut qu'il faille, même au risque d'être un peu plus long, décrire avec assez de précision le fonctionnement du système de la souplesse. Dans son nouveau projet d'article 20, Sir Humphrey s'est efforcé d'insérer les dispositions de procédure sous une forme abrégée, mais une partie de ce texte va peut-être au-delà de la procédure et le nouveau titre qu'il a donné à l'article doit être changé. Si le remaniement qu'il propose ne reçoit pas un accueil favorable, le Comité de rédaction sera peut-être toujours en mesure de rédiger les clauses de procédure sous une forme concise et légèrement différente; c'est là essentiellement une question de rédaction.

25. Il semble qu'il y ait accord général sur la nécessité de couvrir le cas spécial d'un traité conclu par un groupe restreint d'Etats. Dans le contexte de la section III les gouvernements n'ont pas critiqué le membre de phrase « groupe restreint », bien qu'ils l'aient fait lorsqu'il a été employé dans l'article 9. De l'avis du Rapporteur spécial, il faudrait élaborer un autre texte afin de couvrir les cas où, pour diverses raisons, la règle de l'unanimité est nécessaire. Il faudrait peut-être s'attacher à trouver le meilleur moyen d'exprimer les vues de Commission sur certains points, tels que le nombre restreint des parties, la nature du traité ou d'autres circonstances indiquant les intentions des parties, de manière à couper court aux critiques éventuelles.

26. Le Rapporteur spécial se réserve des conclusions plus définitives sur l'orientation de la discussion, après qu'aura été achevé l'examen des articles 19 et 20.

27. Le PRÉSIDENT se demande si le moment est venu de renvoyer l'article 18 au Comité de rédaction.

28. M. BRIGGS pense que ce serait prématuré tant que la Commission n'a pas achevé l'examen de l'ensemble des articles 18, 19 et 20.

29. M. YASSEEN croit qu'il est impossible d'envoyer dès maintenant le texte au Comité de rédaction, la Commission n'ayant pas encore décidé si elle accepte le texte qu'elle-même a arrêté en 1962 ou la nouvelle formule du Rapporteur spécial.

30. Le PRÉSIDENT partage cet avis et invite la Commission à passer à l'article 19.

ARTICLE 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)⁵

31. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise qu'ayant déjà longuement exposé les raisons pour lesquelles il a remanié les articles 19 et 20, il n'a plus rien à ajouter pour le moment et préférerait entendre les vues des autres membres.

32. M. ROSENNE dit qu'avant d'examiner l'article 19 en détail, il voudrait faire quelques observations d'ordre général en complément de celle qu'il a présentées à la séance précédente.

33. M. TOUNKINE a eu raison de dire que les réserves sont une institution du droit international et constituent, par conséquent, un sujet indépendant qui forme un tout et qu'on doit étudier en tenant compte des raisons qui lui ont donné naissance avant de décider comment on peut l'intégrer dans l'ensemble du droit des traités. La question des réserves ne peut pas être examinée selon des notions préconçues du droit interne des obligations, car il n'y a aucune analogie même entre les contrats plurilatéraux et les traités conclus entre un groupe restreint d'Etats.

34. M. ROSENNE peut confirmer, d'après sa propre expérience, les observations faites par les autres membres, qui ont souligné tout l'embaras, pour ne pas dire la réticence, que les réserves provoquent chez tous ceux qui sont appelés à s'en occuper à l'échelon gouvernemental; ce sentiment existe indépendamment de la question de savoir si une réserve ou une objection à une réserve est ou non nécessaire et comment elle doit être formulée. Pour sa part, il a toujours trouvé la formulation de réserves comme l'une des choses les plus difficiles à faire en droit international, sans compter les difficultés particulières qu'elles soulèvent lorsqu'il s'agit d'appliquer un traité qui en contient une acceptée par son propre pays. D'une manière générale, on peut affirmer que les réserves et les objections aux réserves ne sont jamais faites à la légère.

35. Au cours du développement, dans le cadre d'organisations internationales, de l'institution des réserves à des traités multilatéraux, et depuis l'époque où le Gouvernement autrichien a fait une réserve à la Convention internationale sur l'opium du 19 février 1925⁶ — réserve qui a donné lieu au rapport du Comité d'experts de la Société des Nations pour la codification progressive du droit international⁷ — le problème a été examiné sous l'angle de la recevabilité d'une réserve et de ses conséquences pour déterminer si un traité est ou non entré en vigueur et, en cas d'objections, si l'Etat auteur de la réserve est partie au traité. Cette méthode a fait naître les problèmes complexes qu'on connaît; il fallait décider, en effet, à quel moment un traité devant être

⁵ Pour le texte de 1962 et les nouveaux textes des articles 18, 19 et 20 proposés par le Rapporteur spécial, voir 796^e séance, par. 32 et 33.

⁶ Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. LXXXI, p. 317.

⁷ Société des Nations, *Journal officiel*, 1927, p. 770, 800, 881.

⁴ 797^e séance, par. 32.

ratifié par un nombre d'Etats déterminé entrerait effectivement en vigueur. C'est sous cet angle également que la question des réserves a été discutée lors de l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 478 (V), à propos de la question que le Secrétaire général avait été appelé à trancher, à savoir si la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide était ou non entrée en vigueur à la suite du dépôt du vingtième instrument de ratification, et c'est également sous cet angle que la question fut posée à la Cour internationale et à la Commission en 1951, et réexaminée par l'Assemblée générale dans sa résolution 598 (VI).

36. M. Rosenne estime cet aspect de la question de la recevabilité a été essentiellement résolue en 1962 par la Commission du droit international qui est parvenue à un compromis entre les deux ou trois thèses principales qui se trouvaient en présence à propos de la question de savoir quel est le droit exact en matière de réserves. Parmi les éléments de ce compromis, il faut noter la mention des traités conclus entre un groupe restreint d'Etats. Cette mention a été insérée sur les instances de M. Jiménez de Aréchaga, qui avait soutenu qu'à moins que les dispositions relatives aux réserves ne soient très soigneusement rédigées, ce qu'on était convenu d'appeler la formule latino-américaine cesserait d'être applicable dans la région même où elle avait pris naissance⁸.

37. M. Rosenne est convaincu que le compromis représente l'opinion de la grande majorité des gouvernements, ainsi que la plupart des membres de la Commission et qu'il devrait être maintenu intégralement. Lui-même n'a aucun désir de le modifier et, à la séance précédente, il a seulement proposé que, dans le cadre de ce compromis, la Commission poursuive ses travaux de manière à traiter tous les problèmes que pose l'institution de réserves. La Commission devrait arrêter son opinion sur le problème de la participation et sur les effets des réserves autorisées du point de vue de l'application du traité; elle devrait également s'occuper des liens qui existent entre ces réserves et d'une part l'article 30, si celui-ci est retenu, d'autre part l'article 55 qui, lui, doit manifestement être conservé. Si la Commission pouvait présenter de cette manière les dispositions juridiques relatives aux réserves, on éviterait peut-être quelques-unes des difficultés qui surgissent lorsqu'il s'agit de décider quand un traité entre en vigueur, combien de fois il entre en vigueur, etc. Ces problèmes, qui ont tant retenu l'attention de la Commission au cours des débats précédents, ont peut-être maintenant une importance moins grande.

38. En étudiant une fois de plus le problème des réserves du point de vue de l'application des traités, M. Rosenne est tombé sur un passage de la traduction française du livre récemment paru de M. Tounkine, qui est ainsi conçu : « Si aucune des parties n'a émis d'objections contre la réserve élevée, cette dernière apporte une modification; le contenu du traité différera lors de son application entre l'Etat auteur de la réserve et tous les autres Etats signataires⁹. » Il pense que c'est là le véri-

table problème et que, si le nouvel article du Rapporteur spécial partait de ce principe, le Comité de rédaction pourrait peut-être mettre l'idée au point, ce qui permettrait d'écartier quelques-unes des difficultés sur lesquelles M. Briggs a attiré l'attention de la Commission¹⁰.

39. Dans son nouveau projet, le Rapporteur spécial semble adopter la ligne de conduite que M. Rosenne préconise en vue de parachever le travail de la Commission; M. Rosenne partage entièrement son opinion au sujet de la confusion qu'entraînerait la structure compliquée du texte original de l'article 20, qui est centré davantage sur la question de la participation du traité que celle de l'application du traité. Le Rapporteur spécial a certainement présenté des arguments convaincants en faveur de la modification de la structure du projet de section III adopté en 1962 et, à une exception près, il a réussi à la remanier, sans toucher au fond. A la séance précédente, M. Pal a indiqué la voie que devraient suivre la Commission et le Comité de rédaction. Ce dernier aura à examiner la nouvelle présentation des différentes dispositions du projet du Rapporteur spécial, en tenant compte des raisons que celui-ci a exposées dans son rapport et pendant la discussion; il devra également assembler les divers éléments sous la forme qui aura le plus de chance de rencontrer l'assentiment de la majorité. Lui-même, bien qu'il soit en faveur du remaniement effectué par le Rapporteur spécial n'ira pas, dans ses préférences, jusqu'à s'opposer au maintien du texte de 1962.

40. En ce qui concerne le texte de l'article 19 sous la forme que lui a donnée le Rapporteur spécial, M. Rosenne voudrait faire quelques observations d'ordre rédactionnel mais qui touchent également à certaines questions de fond. Au paragraphe 1 l'expression « En cas de silence du traité » ne le satisfait pas. La première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a décidé, à sa vingtième séance plénière, que la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë « ne devrait contenir aucune clause relative aux réserves¹¹ » et ultérieurement que la clause de la Convention relative au depositaire ne contiendrait aucune instruction au depositaire touchant la transmission des notifications concernant les réserves¹². La question s'est immédiatement posée de savoir si la Convention sur la mer territoriale peut être considérée comme « muette » sur la question des réserves. A cette même vingtième séance plénière, des interprétations divergentes ont été données par plusieurs représentants sur les conséquences de la décision de la Conférence. Certains ont soutenu que « l'absence de clause relative aux réserves signifie que chaque Etat est libre de formuler toutes les réserves qu'il désire »; d'autres ont été d'avis que « toute réserve formulée par un certain Etat ne serait valable qu'à l'égard des Etats qui l'acceptent¹³ ». Par la suite, des réserves ont été formulées par certains Etats auxquelles d'autres ont fait des objections, mais la convention est néanmoins entrée en vigueur.

⁸ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, 652^e séance, par. 4.

⁹ *Droit international public — Problèmes théoriques*, Paris, 1965, p. 70.

¹⁰ 796^e séance, par. 34 à 43.

¹¹ *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels*, vol. II, p. 82.

¹² *Ibid.*, p. 82.

¹³ *Ibid.*, p. 82.

41. Au paragraphe 2, M. Rosenne propose de supprimer ce qui a trait au « nombre restreint des parties au traité » car la notion est déjà couverte par les passages visant la « nature du traité » et « les circonstances de la conclusion du traité ». Pour que la situation soit tout à fait claire, peut-être serait-il bon de parler de la « manière » dont le traité est conclu. Comme ce problème intéresse tout particulièrement, dans le cadre du compromis de 1962, les membres de la Commission qui sont originaires d'Amérique latine, M. Rosenne voudrait connaître leur point de vue à ce sujet.

42. La question se pose aussi de savoir si cette partie de l'article 19 ne devrait pas suivre de très près le texte de l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 46 qui a trait à la divisibilité, en introduisant ainsi l'idée que pour le type de traité en question aucune réserve n'est acceptable automatiquement lorsqu'elle concerne une clause qui est « une condition essentielle du consentement des parties à l'ensemble du traité ». Cette question a déjà été mentionnée à la 706^e séance¹⁴ et semble revêtir une certaine importance pour des traités de ce genre.

43. M. Rosenne propose d'ajourner, jusqu'à ce que la Commission ait abordé l'article 48¹⁵, l'examen du paragraphe 3 qu'il accepte en principe et où il est question d'un traité qui est un acte constitutif d'une organisation internationale. Ce paragraphe devrait constituer soit le dernier paragraphe de l'article 19, soit un article complètement distinct; à la place où il est, il brise le cours naturel de la pensée.

44. En fait, il y a deux types d'actes constitutifs de ce genre : le premier est celui des actes rédigés à seule fin de créer une organisation : le second est celui des actes dans lesquels l'établissement de l'organisation est le résultat accessoire des négociations sur le traité, comme ce fut le cas pour un certain nombre d'organismes s'occupant de produits de base. La constitution de l'OACI est un exemple d'une variété hybride; les dispositions qui la créent sont enfouies parmi la centaine d'articles de la Convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944¹⁶ qui traite d'un grand nombre de problèmes de navigation aérienne. Dans ces conditions, il serait bon que la Commission précise à quel type d'acte constitutif elle entend se référer.

45. Un exemple de réserve à un traité qui est un acte constitutif semble être cité dans la réponse du Gouvernement du Royaume-Uni à la question n° 5 du questionnaire du Secrétaire général concernant la pratique des dépositaires¹⁷, réponse qui se réfère à l'Accord international sur le sucre de 1958 (A/5687, p. 39). Pour ce qui est de la pratique du Secrétaire général lui-même en cette matière, il conviendrait de prendre note du paragraphe 22 de la Partie II du Rapport du Secrétaire

général (A/5687, p. 91). En ce qui concerne ce point et peut-être aussi plus généralement l'article 3 *bis* (article 48) et d'autres questions connexes, on ferait aussi bien de demander l'avis des institutions spécialisées et d'autres organisations internationales, conformément aux articles 25 et 26 du statut de la Commission; il ne suffit pas d'inviter les gouvernements à présenter leurs observations.

46. Pour ce qui est des paragraphes 4 et 5, M. Rosenne pense que c'est la règle fondamentale énoncée au paragraphe 5, la seule règle nouvelle qui figure dans le texte proposé par le Rapporteur spécial, qui devrait constituer le point de départ; le paragraphe 4 devrait se borner à dire que l'Etat qui formule l'objection a le choix entre soit considérer l'ensemble du traité comme inapplicable dans ses relations avec l'Etat auteur de la réserve, soit accepter le traité, compte tenu de la réserve. Cette proposition a été faite au cours des discussions de la quatorzième session¹⁸ et acceptée par le Rapporteur spécial; elle a été exprimée de manière satisfaisante dans l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 20 tel qu'il a été adopté en 1962. Un texte de ce genre résoudrait les problèmes que pose l'entrée en vigueur et mettrait l'accent là où il faut, à savoir sur l'application du traité dans les relations bilatérales entre les Etats intéressés. Quant au critère de la compatibilité, M. Rosenne a été convaincu par les observations des Gouvernements de l'Australie, du Danemark et des Etats-Unis, mentionnées dans les observations du Rapporteur spécial (A/CN.4/177/Add.1, Commentaire de l'alinéa 4 *b* du nouvel article 19) et il n'insistera pas plus longtemps, comme il l'a fait en 1962, sur la nécessité d'appliquer ce critère aux objections de la même manière qu'on l'applique aux réserves elles-mêmes.

47. Le paragraphe 5 du texte du Rapporteur spécial est nouveau, mais on peut le justifier si l'on tient compte des éléments contenus dans le rapport du Secrétaire général, notamment sous la rubrique « Entrée en vigueur », dans la Partie I (A/5687, p. 76 à 81) et dans la Partie II (A/5687, p. 93 à 94).

48. M. CASTRÉN constate que le nouvel article 19 proposé par le Rapporteur spécial reprend d'une part l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'ancien article 18 et d'autre part les dispositions de l'ancien article 20, auxquelles s'adressaient la plupart des objections formulées par les gouvernements concernant le régime des réserves. Le Rapporteur spécial a remanié ces règles très soigneusement et, de l'avis de M. Castrén, il a obtenu un bon résultat. Sauf sur quelques points de peu d'importance, M. Castrén est disposé à accepter l'article 19 dans cette nouvelle version.

49. Au paragraphe 1, c'est une amélioration que d'avoir remplacé le verbe « formuler » par le verbe « présenter » en parlant des réserves.

50. Les dispositions du paragraphe 2 se fondent sur le membre de phrase introductif du paragraphe 3 de l'ancien article 20, mais on y trouve plusieurs éléments nouveaux qui le développent et le complètent de manière

¹⁴ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. I, 706^e séance, par. 25 et 61.

¹⁵ Article concernant les traités qui sont les instruments constitutifs d'organisations internationales et provisoirement numérotés 3 *bis* dans la nouvelle version du Rapporteur spécial.

¹⁶ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 15, p. 296.

¹⁷ Pratique suivie par les dépositaires au sujet des réserves : Rapport du Secrétaire général présenté conformément à la résolution 1452B (XIV) (document A/5687; le questionnaire est reproduit dans l'annexe I dudit document).

¹⁸ *Annuaire de la Commission du droit international* 1962, vol. I, 653^e et 654^e séances.

heureuse, en rendant les règles plus souples. M. Castrén estime juste et pratique la solution proposée par le Rapporteur spécial; en effet, il faut tenir compte non seulement du nombre restreint des parties, mais aussi de la nature du traité et des circonstances de sa conclusion pour juger si une réserve doit être acceptée par toutes les parties pour devenir valable.

51. Au sujet du paragraphe 3, M. Castrén n'a pas d'observation à formuler et, pour les paragraphes 4 et 5, qui doivent être lus ensemble, ses remarques ne concernent que la forme. Dans le membre de phrase initial du paragraphe 4, la clause restrictive (« à moins que l'Etat intéressé n'en dispose autrement ») devrait n'être liée qu'à l'alinéa *b*, comme c'était le cas dans le texte adopté en 1962, car il est difficile d'admettre qu'un Etat qui accepte la réserve puisse, malgré cela, refuser de reconnaître la qualité de partie au traité à l'Etat qui a présenté la réserve.

52. Le paragraphe 5 ne paraît pas nécessaire et pourrait donc être supprimé. Dans son commentaire, le Rapporteur spécial n'a pas indiqué clairement les raisons pour lesquelles il a jugé bon d'insérer cette nouvelle disposition dans son projet. Elle paraît faire double emploi avec le paragraphe précédent, car ce qui est dit expressément dans le paragraphe 5 est au moins sous-entendu au paragraphe 4. Si l'on ajoutait à la fin de l'alinéa *a* du paragraphe 4 du nouvel article 19 les mots « dès l'entrée en vigueur du traité », qui se trouvent à l'alinéa 2 *a* de l'article 20 du projet de 1962, le texte deviendrait plus précis et plus concis.

53. M. YASSEEN estime indispensable que la Commission choisisse entre les deux modes de présentation, celui qui avait été adopté en 1962 et celui que propose maintenant le Rapporteur spécial. Cette question n'est pas seulement d'ordre rédactionnel, elle peut avoir une influence sur le fond ou sur l'importance de la question. Pour sa part, M. Yasseen estime que la présentation de 1962 rend mieux compte de l'institution existante; elle est plus méthodique et plus logique car elle traite d'abord de la formulation des réserves, puis de l'acceptation des réserves et des objections, et enfin des effets, de l'application et du retrait des réserves. C'est la théorie générale de la réserve en tant qu'institution du droit international. La présentation du Rapporteur spécial est fondée sur un élément très important — la distinction entre le cas où le traité lui-même résout la question et celui où il ne la résout pas — mais elle n'édifie pas la théorie de façon aussi claire et aussi logique.

54. Il est une règle très importante dans l'article 19 du projet de 1962 qu'il convient de retenir; c'est celle de l'acceptation présumée s'il n'est pas fait objection à la réserve dans les douze mois suivant la notification qui en est donnée. Mais la période de douze mois peut paraître un peu courte, étant donné les exigences du fonctionnement ordinaire des services gouvernementaux.

55. M. Yasseen n'a pas d'objections à faire quant aux solutions de fond que le Rapporteur spécial propose dans sa nouvelle version. Le paragraphe 2 du nouvel article 19 représente une amélioration par rapport à l'ancien texte; en faisant intervenir la nature du traité et les circonstances de sa conclusion, ce paragraphe

ajoute certains éléments qui rendent un peu moins difficile l'application du critère en question.

56. A la séance précédente, M. Ago, en attirant l'attention de la Commission sur la gravité d'une décision qui favoriserait la liberté de formuler des réserves aux traités multilatéraux généraux, a invoqué comme argument que cette liberté risquerait de porter atteinte à des obligations qui existent déjà en vertu de règles provenant d'une autre source de droit, comme la coutume. M. Yasseen tient à souligner que la question de l'existence de la règle coutumière, et plus précisément celle de sa portée et de son caractère général ou particulier, est sujette à controverse et qu'elle est à l'origine de nombreuses difficultés dans l'ordre international contemporain. Or, un traité n'indique pas si telle ou telle règle qu'il énonce relève de la stricte codification ou du développement progressif du droit international. La question de savoir si la règle conventionnelle a une source coutumière n'est donc pas résolue du fait que cette règle se trouve dans un traité. En tentant de résoudre cette question par une restriction générale à la liberté de formuler des réserves, on risque d'adopter une mauvaise solution, puisque le caractère coutumier de ces règles peut ne pas être reconnu. Mais, de toute façon, la conférence convoquée pour élaborer le traité peut interdire expressément les réserves soit à l'ensemble du traité soit à certaines de ses dispositions; ce faisant, elle met à l'abri des réserves certaines règles, soit à cause de leur importance, si elle relèvent du développement progressif du droit international, soit en raison de leur caractère déjà positif.

57. M. TOUNKINE estime que le texte de l'article 19 adopté en 1962 est acceptable d'une façon générale; il assure, du point de vue théorique comme du point de vue pratique, une meilleure présentation du problème des réserves. Il traite en effet des réserves en tant qu'institution, contrairement au nouveau texte du Rapporteur spécial qui ne vise que certaines catégories de cas.

58. Se référant aux observations de M. Rosenne sur l'historique des réserves, M. Tounkine fait remarquer que c'est la fin du XIX^e siècle que celles-ci sont devenues une institution bien établie et reconnue. On trouve même dans les manuels des cas plus anciens comme les réserves faites par la Suède à l'Acte général du Congrès de Vienne de 1815 et aussi les réserves de l'Autriche au Traité franco-danois de 1748.

59. M. Tounkine, prenant comme base le texte de 1962, pense que l'article 19 devrait être grandement simplifié. Le paragraphe 2 de cet article pourrait être supprimé. Il n'est guère nécessaire en effet de décrire les diverses formes d'acceptation expresse d'une réserve; ces normes peuvent varier mais il est inutile de les décrire puisque l'acceptation est donnée *expressis verbis*.

60. Quelques gouvernements ont émis des objections bien fondées au sujet du paragraphe 4. Ils ont fait remarquer que la Commission avait introduit des complications inutiles en prévoyant le cas d'une objection qui serait faite à une réserve par un Etat non partie au traité. Comme, du point de vue pratique, il n'est pas nécessaire d'envisager ce cas et qu'en essayant de le faire on complique la question, M. Tounkine propose de supprimer

complètement le paragraphe 4 de manière que l'article 19 ne vise que les parties au traité.

61. Au paragraphe 5, il conviendrait d'omettre les détails de la procédure et de ne garder que l'énoncé de la règle simple selon laquelle toute objection à une réserve doit être formulée par écrit.

62. En résumé, M. Tounkine suggère de maintenir le paragraphe 1 sans changement; le paragraphe 2 serait supprimé; quant au paragraphe 3 — qui serait renuméroté paragraphe 2 — il ne traiterait que de l'acceptation implicite d'une réserve tandis que le paragraphe 4 serait supprimé et que le dernier paragraphe énoncerait l'obligation de formuler les objections par écrit.

63. M. ELIAS dit que, bien que le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial pour les articles 19 et 20 contienne déjà la plupart des suggestions de M. Tounkine pour améliorer l'article 19, il semble qu'on ait avantage à garder l'ordre de présentation du texte de 1962. Quoi qu'il en soit, on peut sans inconvénient renvoyer la question au Comité de rédaction. Les remarques que M. Elias veut faire porteront sur l'article 19 du texte de 1962.

64. Dans leurs observations, certains gouvernements ont critiqué le fait que l'article 19 semble s'appliquer à toutes les réserves, y compris celles qui sont manifestement inadmissibles. En fait, lorsqu'une réserve n'est pas autorisée par le traité, il ne saurait être question d'acceptation ni d'objection car la réserve est incompatible avec l'objet et le but du traité.

65. M. Elias rappelle que la délégation de l'Argentine à la Sixième Commission a souligné que, suivant la doctrine panaméricaine, lorsque le traité ne contient aucune disposition relative aux réserves « il n'est pas nécessaire que la réserve soit compatible avec l'objet du traité pour qu'elle soit valable » (A/CN.4/175, Observations de l'Argentine sur la Section III du projet de 1962). Toutefois la Commission a décidé, à sa quatorzième session en 1962, d'accepter le critère de la compatibilité pour la validité des réserves et il ne voit aucune raison de revenir sur cette décision.

66. Il reconnaît que l'on peut sans danger supprimer le paragraphe 2. Le paragraphe 3 soulève deux questions principales : la première est de savoir s'il est applicable tel qu'il est ou s'il ne vaudrait pas mieux limiter les dispositions de l'article 19 aux parties au traité. La seconde est celle du délai, question qui est quelque peu élucidée par le nouveau texte du Rapporteur spécial pour les alinéas *a* et *b* du paragraphe 4 de l'article 20. Dans le nouvel alinéa *a* du paragraphe 4, M. Elias trouve le délai de douze mois un peu court mais il faut incontestablement fixer un délai pour la formulation d'une objection à une réserve. Le Comité de rédaction pourrait examiner la suggestion faite par un Gouvernement¹⁹ tendant à simplifier les dispositions du paragraphe 4 et à les transférer dans un nouvel alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article 20. Au paragraphe 5, la formule pourrait être simplifiée et il appartiendrait au Comité de rédaction

d'examiner la question de la fixation du délai qui constitue un véritable problème.

67. Le nouveau texte du Rapporteur spécial pour l'article 19 est acceptable d'une manière générale quant au fond, mais l'expression « nombre restreint des parties » appelle des réserves ainsi que la mention de l'article 3 *bis*.

68. M. AGO fait observer qu'il n'est pas très facile de se prononcer sur l'article 19, étant donné surtout que la Commission est en présence de deux textes qui n'ont pas le même contenu puisque les dispositions sont réparties de manière différente dans les deux versions de la section relative aux réserves. Les orateurs se référant tantôt à l'autre, il s'ensuit que la discussion est un peu confuse.

69. A la séance précédente, M. Ago avait exprimé une certaine préférence pour le texte de 1962. Aujourd'hui, après avoir entendu le Rapporteur spécial, il aperçoit dans la version proposée par celui-ci certains avantages qu'il n'y avait pas vus d'abord.

70. Lorsque le traité contient des dispositions relatives aux réserves, il n'y a pas grande difficulté à surmonter; la Commission trouvera sans doute une rédaction satisfaisante pour viser cette hypothèse. Le problème devient compliqué lorsque le traité est muet sur les réserves. M. Ago n'a nulle intention de proposer que la Commission renonce au système qu'elle avait adopté en 1962 non sans de longues discussions. Mais il ne faut pas se dissimuler que cette solution est un pis-aller qui présente de nombreux inconvénients et notamment celui de conduire à des régimes différents dans toutes les relations interétatiques. Là où l'on espérait établir une certaine uniformité, on verra s'instaurer le pluralisme le plus divers. En outre, ce système pourrait avoir des répercussions fâcheuses sur certaines règles coutumières, aujourd'hui plus ou moins acceptées, et qui risquent d'être remises en question. Du fait que deux États auront décidé de ne pas suivre une de ces règles, celle-ci perdra de sa force entre les autres États.

71. Finalement, le principe que la Commission veut établir est que, en cas de silence du traité, les réserves sont acceptables à moins qu'elles ne soient contraires à l'objet et au but du traité. Or ce critère, malgré son apparence d'objectivité, est en fait des plus subjectifs. Chaque État, dans chaque rapport bilatéral, sera libre d'interpréter une réserve comme contraire ou non à l'objet et au but du traité; ainsi, non seulement il sera possible de déroger bilatéralement à des règles qui en fait sont essentielles au traité mais l'on aboutira à des situations où un groupe d'États considérera qu'une réserve ne porte pas atteinte au but du traité, tandis qu'un autre groupe sera de l'avis opposé.

72. M. Ago insiste par conséquent pour que la Commission précise le plus clairement possible que le système qu'elle propose est un système applicable aux cas résiduels, c'est-à-dire aux cas où les parties ont failli à leur devoir de mettre dans le traité lui-même des dispositions relatives aux réserves. Ces cas devraient être aussi peu nombreux que possible.

73. Plusieurs orateurs se sont référés à la première Conférence sur le droit de la mer. Ce qui est arrivé à

¹⁹ Le Gouvernement australien; Voir, dans le document A/CN.4/175, section I, les observations dudit Gouvernement relatives à l'article 19.

cette Conférence c'est que, lorsque les Etats participants ont cherché à désigner les articles de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë auxquels des réserves pourraient être faites, certains Etats ont été partisans de n'autoriser les réserves que sur un nombre très restreint d'articles tandis que d'autres voulaient admettre les réserves à un plus grand nombre d'articles; néanmoins, aucun Etat n'aurait proposé de spécifier que toutes les règles inscrites dans la Convention seraient sujettes à réserves. Comme la Conférence n'a pu se mettre d'accord et qu'aucun article sur les réserves n'a été inséré dans la Convention, certains Etats ont aussitôt réclaré qu'ils interprétaient cette lacune comme signifiant qu'aucune règle de la Convention ne pourrait faire l'objet de réserves, tandis que d'autres ont déclaré que des réserves pourraient être faites à toutes les règles. D'après le système envisagé par la Commission, on arriverait en pareil cas à ce résultat paradoxal que, dans une conférence internationale où la majorité veut restreindre la possibilité de faire des réserves mais où la majorité des deux tiers est nécessaire pour adopter un article à ce sujet, la minorité pourrait obtenir que toutes les réserves soient permises, avec pour toute sauvegarde la limitation plus ou moins efficace fondée sur le critère de la compatibilité avec l'objet et le but du traité. Pour parer à cet inconvénient certain, la Commission doit indiquer très nettement qu'elle souhaite que chaque traité contienne des dispositions en matière de réserves indiquant si les réserves sont possibles et, si oui, à quels articles.

74. La Commission aiderait les Etats eux-mêmes en adoptant cette attitude. En effet, les problèmes qui se posent à l'intérieur de chaque Etat lorsqu'il s'agit de ratifier un traité sont grandement simplifiés lorsque le traité lui-même dit à quels articles il est possible de faire des réserves. Si le traité est muet, le ministère des affaires étrangères est probablement assez peu favorable à l'idée d'exprimer des réserves, mais il doit souvent céder à d'autres organes gouvernementaux, ministère des finances ou ministère de la justice par exemple, qui insistent pour que l'Etat fasse certaines réserves, qui ne sont pas toujours nécessaires.

75. M. Ago attire l'attention de M. Tounkine sur le danger qu'il y aurait à supprimer le paragraphe 4 de l'article 19 adopté en 1962. Il faut prévoir ce qui se passera au cours de la phase initiale des ratifications : des réserves peuvent être présentées même par le premier Etat qui ratifie. A ce moment, il faut que tous les Etats qui ont la possibilité de devenir parties au traité aient aussi la possibilité de faire objection à la réserve. C'est une question technique et non pas fondamentale, mais il faut y réfléchir.

76. A la séance précédente, M. Verdross a soulevé la question très délicate et très importante des déclarations interprétatives. Il a eu raison de dire que cette question ne se rattache pas vraiment à l'interprétation des traités. Si, par une déclaration interprétative, un Etat propose de modifier la teneur du traité, c'est là un acte qui ressemble beaucoup à une réserve. D'autre part, la déclaration interprétative ne peut pas être assimilée complètement à une réserve, puisqu'elle n'empêche pas l'article auquel elle se rapporte d'entrer en vigueur; cet article entre bien en vigueur à l'égard de l'Etat

qui fait la déclaration mais avec un certain sens plutôt qu'avec un autre. Cette question devra probablement faire l'objet d'une disposition expresse dans le projet.

77. M. BRIGGS tient à commenter le nouveau texte de l'article 19 proposé par le Rapporteur spécial. La déclaration du Rapporteur spécial indiquant les raisons pour lesquelles il a remanié les articles relatifs aux réserves est pleinement convaincante et M. Briggs trouve que la nouvelle ordonnance est nettement supérieure à celle des articles adoptés en 1962.

78. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Briggs pense, malgré ce qu'a dit M. Rosenne, qu'il importe de maintenir la mention « du nombre restreint » des parties au traité; il ne suffirait pas de mentionner la manière dont a été conclu le traité.

79. M. Briggs présente quelques observations générales au sujet des réserves, plus particulièrement en ce qui concerne les dispositions du paragraphe 4 de l'article 19. Dans le rapport du Secrétaire général sur la « Pratique suivie par les dépositaires au sujet des réserves » (A/5687), le questionnaire adressé aux gouvernements parle du « droit souverain » de formuler des réserves. En fait, il n'existe pas de droit souverain de formuler des réserves; si l'on peut parler d'un « droit » de formuler des réserves, sa valeur est limitée jusqu'au moment où est établi l'effet juridique de la réserve et cet effet juridique dépend non d'un « droit souverain » présumé, mais du droit international.

80. La règle traditionnelle de droit international en la matière précise clairement la situation et la Société des Nations s'est simplement conformée à la règle existante, qui était appliquée avant sa création et avant la variante panaméricaine qui n'a été formulée qu'en 1932. Selon la règle traditionnelle, l'acceptation d'une réserve par toutes les parties au traité est nécessaire pour que la réserve produise juridiquement effet. Cette règle offre l'avantage d'être pratique et applicable sans ambiguïté. En outre, elle préserve l'intégrité du traité, formule qui a été mise en doute à la Commission mais qui, en fait, correspond à une notion claire et simple : elle a trait à l'accord consensuel réalisé dans la formulation des dispositions du traité, compte tenu de son objet et de son but. Elle empêche aussi un Etat de s'assurer unilatéralement une situation particulièrement privilégiée par rapport aux règles établies dans le traité.

81. Dans son Avis consultatif sur les *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, la Cour internationale de Justice a constaté que la règle traditionnelle avait « une valeur indéniable »²⁰ et la Commission elle-même, en maintenant cette règle dans son projet, a reconnu cette valeur, implicitement en ce qui concerne les traités bilatéraux et explicitement pour certains traités mentionnés dans le nouveau paragraphe 2 de l'article 19 proposé par le Rapporteur spécial. De plus, il est inexact, ou du moins ambigu, de parler d'une « règle de l'unanimité » à propos de cette règle; ce qu'essaye de faire un Etat qui élève une objection, c'est de préserver l'accord consensuel conclu par la conférence et non d'opposer

²⁰ C.I.J., *Recueil*, 1951, p. 21.

un veto arbitraire à cet accord consensuel. En raison des avantages certains qu'offre cette règle, M. Briggs se permet de demander quel est l'objet de la proposition tendant à l'abandonner à l'égard de certains traités.

82. L'important accroissement du nombre des parties à certaines conventions multilatérales a porté à croire que, lorsque la majorité des parties était disposée à admettre qu'une réserve donnée était compatible avec le traité, il n'était plus souhaitable qu'un seul Etat, par son objection, soit en mesure d'empêcher l'Etat auteur de la réserve de devenir partie. Personnellement, M. Briggs est disposé à accepter le point de vue selon lequel l'accord consensuel doit l'emporter sur ces réserves, de même qu'il l'emporte dans la formulation du traité. Toutefois, il juge inacceptable l'argument selon lequel, du fait qu'un Etat a été mis en minorité au sujet d'une règle particulière que la conférence a introduite dans le traité après un examen attentif et peut-être même dans le cadre d'un compromis, cet Etat a juridiquement le droit d'être partie au traité tout en rejetant cette règle. Or, c'est précisément un tel droit qui serait créé et conféré par l'alinéa *a* du paragraphe 4 du nouvel article 19.

83. La Commission n'a pas voulu suivre la règle selon laquelle un Etat donné peut empêcher de devenir partie au traité un Etat auteur d'une réserve que les autres parties ont décidé d'accepter; toutefois, en réagissant de la sorte, la Commission est allée à l'autre extrême, en permettant à l'Etat auteur de la réserve de dicter les conditions dans lesquelles il deviendra partie, même si la majorité est opposée à ces conditions, pourvu qu'un seul Etat puisse être convaincu d'accepter la réserve à laquelle la majorité fait objection. Telle n'était pas la première proposition du Rapporteur spécial, qui avait pour but de restreindre la règle en question aux traités multilatéraux généraux; toutefois, bien qu'elle ait été mise en garde par le Rapporteur spécial à la quatorzième session²¹, la Commission a adopté la position extrême qui est celle de l'alinéa 2 *a* de l'article 20 de son projet de 1962 et qui est reprise dans le texte de l'alinéa *a* du paragraphe 4 de l'article 19 révisé par le Rapporteur spécial. Sous cette forme extrême, la disposition s'applique non seulement aux traités multilatéraux généraux, mais encore à tous les traités multilatéraux, à l'exception des actes constitutifs d'organisations internationales et des traités limités à un petit nombre de parties. Dans le texte de l'article 19 révisé par le Rapporteur spécial, le nouveau critère de l'intégrité du traité a été introduit au paragraphe 2; il y est peut-être exprimé de façon un peu vague, mais n'en reste pas moins indispensable si l'on veut que le projet soit jugé acceptable par certains Etats.

84. On a pris la défense de la nouvelle règle ainsi introduite dans le projet en présence notamment qu'elle favorisait l'universalité du droit international. Pour sa part, M. Briggs n'est nullement convaincu par l'argument selon lequel il est souhaitable d'assurer une participation aussi large que possible à ce qu'on appelle des « traités multilatéraux généraux », si l'on doit pour

cela autoriser les Etats auteurs de réserves à choisir les règles de droit international par lesquelles ils seront liés. Nul ne conteste le droit qu'à tout Etat de refuser de devenir partie à un traité, mais on ne favorise en rien le développement progressif du droit international en encourageant une attitude qui a pour effet de fragmenter et de saper un traité simplement parce qu'un seul Etat autre que celui qui a formulé la réserve est disposé à tolérer cette situation en acceptant la réserve. Il en résulte une universalité fictive des parties qui masque l'absence d'universalité véritable de l'acceptation des règles de droit établies par le traité.

85. Pour ces raisons, M. Briggs propose, à titre de compromis entre les deux positions extrêmes, de remplacer le paragraphe 4 du nouvel article 19 du Rapporteur spécial par un texte ainsi conçu :

« 4. Dans les cas qui ne sont pas prévus aux paragraphes 2 et 3,

a) L'acceptation d'une réserve par la majorité des parties au traité permet à l'Etat auteur de la réserve de devenir partie au traité;

b) L'objection faite à une réserve par l'une quelconque des parties empêche l'application des dispositions du traité entre l'Etat qui fait objection et l'Etat auteur de la réserve, sauf disposition contraire. »

86. Cette proposition repose sur l'idée que, les règles de droit formulées dans un traité multilatéral étant adoptées au scrutin majoritaire, l'admissibilité d'une réserve quelconque doit être fondée sur une règle comparable.

87. Reste un problème qui n'est résolu de manière satisfaisante ni par cette proposition, ni par le projet de 1962, ni même par le nouveau projet du Rapporteur spécial, c'est celui de la grande diversité des traités multilatéraux. Bien que les traités multilatéraux qui sont les actes constitutifs d'organisations internationales et les traités multilatéraux conclus entre un petit nombre d'Etats aient été exclus de la règle supplétive, le Rapporteur spécial a établi dans son rapport (A/CN.4/177/Add.1 par. 3 des observations qui précèdent l'article 18) une distinction entre les « traités multilatéraux généraux » et les « autres traités auxquels un grand nombre d'Etats sont parties ». M. Briggs a lui-même, lors d'une séance antérieure²², signalé la grande diversité des traités multilatéraux existants.

88. Sous réserve des exceptions mentionnées, la Commission s'est efforcée d'adopter une règle supplétive générale pour les catégories très diverses de traités multilatéraux. L'adoption de la règle proposée à l'alinéa *a* du paragraphe 4 du nouvel article 19 porterait un coup fatal à nombre de ces régimes conventionnels. Après réflexion, M. Briggs est parvenu à la conclusion que le moyen le plus sûr de favoriser le développement progressif du droit international en ce qui concerne ces traités multilatéraux, consiste à exiger l'acceptation des réserves à la majorité pour les traités ne relevant pas des dispositions des paragraphes 2 et 3 du nouvel article 19 proposé par le Rapporteur spécial.

²¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. I, p. 250 et 255.

²² 791^e séance, par. 73 et 74.

89. M. AMADO tient à souligner, notamment à l'intention de M. Ago, que le sort en est jeté et que la Commission ne peut pas revenir en arrière. Les États ne consentiront pas à abandonner ce qu'ils considèrent à tort ou à raison comme une conquête, et que la Commission a consacré dans son projet de 1962. On peut sans doute s'interroger sur la valeur de cette conquête et regretter le temps où chaque traité était un ensemble harmonieux, mais le fait est que la multilatéralité a changé bien des choses.

La séance est levée à 13 heures.

799^e SÉANCE

Jeudi 10 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Bedjaoui, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Organisation des futures sessions

[Point 5 de l'ordre du jour]

et

Date et lieu des réunions d'hiver et d'été en 1966

[Point 6 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT annonce que le Bureau s'est réuni la veille pour examiner les questions relatives aux travaux de la Commission jusqu'à la fin de 1966. Il a tenu compte, premièrement, des débats qui se sont déroulés au cours de plusieurs séances privées de la Commission, deuxièmement, d'une lettre adressée au Président de la Commission par M. Stavropoulos, Conseiller juridique des Nations Unies, dans laquelle celui-ci confirme et précise les déclarations qu'il avait faites quelques jours auparavant devant la Commission réunie en séance privée et, troisièmement, des résultats d'une enquête officieuse auprès de chacun des membres de la Commission en vue de savoir s'ils seraient disponibles pour une session d'hiver en janvier 1966 et pour une prolongation des sessions d'été de 1965 et de 1966; le Bureau est arrivé aux conclusions que le Rapporteur général va exposer.

2. M. ELIAS, Rapporteur général, signale que, conformément à la décision prise par la Commission à sa quatrième séance privée, le 4 juin 1965, les membres de la Commission ont été consultés au moyen d'un questionnaire. Le résultat de cette consultation est qu'aucun membre ne s'est prononcé en faveur de la proposition

de prolongation de la session actuelle d'une semaine ni de celle qui consistait à la prolonger de deux semaines. Quant à la suggestion de tenir une session d'hiver du 3 au 29 janvier 1966, elle a été approuvée par tous les membres qui ont exprimé un avis sur la question et, d'autre part, la majorité des membres se sont prononcés en faveur de la prolongation de deux semaines de la session d'été de 1966.

3. Tenant compte de ces résultats, le Bureau de la Commission propose qu'en réponse à la communication du Conseiller juridique, une lettre lui soit adressée, confirmant la décision précédente¹ de la Commission de recommander à l'Assemblée générale qu'une session d'hiver de la Commission ait lieu en janvier 1966. Selon l'état d'avancement des travaux, la Commission déciderait, au début de la session d'été de 1966, si une prolongation de cette session est nécessaire ou non. La décision de la Commission sur ces deux points serait mentionnée dans son rapport sur la présente session afin de montrer que la Commission a réexaminé l'ensemble de la question comme le demandait la lettre du Conseiller juridique et qu'elle est arrivée à la conclusion qu'une session d'hiver en janvier 1966 était souhaitable et même nécessaire. On signalerait en même temps qu'il pourrait éventuellement s'avérer indispensable de prolonger la session d'été de 1966.

4. M. WATTLES (Secrétariat) expose que le Secrétariat a étudié le coût pour les Nations Unies de la session d'hiver proposée pour le mois de janvier 1966; la différence du coût entre une session à Genève et une session tenue à Monaco² serait bien entendu supportée par le Gouvernement de Monaco qui a fait l'invitation. L'article 13.1 du Règlement financier des Nations Unies dispose que : « Aucun conseil, commission ou autre organe compétent ne peut prendre une décision impliquant des dépenses s'il n'a pas été saisi d'un rapport du Secrétaire général sur les incidences administratives et financières de la décision envisagée. » Conformément à cette règle, M. Wattles soumet à la Commission l'état estimatif ci-après des dépenses afférentes à une session d'hiver de quatre semaines qui se tiendrait à Genève en janvier 1966 :

	<i>Dollars</i>
a) Frais de voyages et indemnités de subsistance des membres de la Commission	35 750
b) Frais de voyage et indemnités de subsistance des quatre fonctionnaires des services organiques du Siège	5 000
c) Assistance temporaire pour compléter le personnel permanent de l'Office européen	16 000
	56 750

Le chiffre de 16 000 dollars est donné dans l'hypothèse que certaines demandes d'augmentation du personnel des services linguistiques de l'Office européen auront été approuvées par l'Assemblée générale et qu'en consé-

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. II, document A/5809, par. 38.*

² Le Gouvernement monégasque avait invité la Commission à tenir sa session de janvier 1966 à Monaco (voir par. 6 ci-dessous).

quence une partie des besoins en services linguistiques pourra être couverte par le personnel permanent.

5. Si la Commission envisage la possibilité de prolonger de deux semaines sa session ordinaire d'été en 1966, il conviendrait d'en informer le Siège de manière que les dispositions voulues puissent être prises en vue de prévoir les crédits financiers.

6. Le PRÉSIDENT annonce que la Commission a reçu du Ministre d'Etat de la Principauté de Monaco une invitation à tenir sa session d'hiver en janvier 1966 à Monaco. La Commission peut donc rendre publique la décision qu'elle a prise à sa séance privée du 2 juin 1965 d'accepter l'invitation, dont elle n'avait alors connaissance que par voie officieuse.

7. Si la Commission adopte la proposition du Bureau, le Président enverra un télégramme au Ministre d'Etat de la Principauté pour lui faire savoir que la Commission, honorée et reconnaissante de cette invitation, a décidé de l'accepter, la décision définitive devant toutefois être prise par les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies. Cette réserve est nécessaire car, si la Commission est libre de décider du lieu et de la date de sa session d'hiver en 1966, il reste que la proposition de tenir cette session doit être soumise à l'approbation de l'Assemblée générale, qui doit inscrire les frais correspondants au budget de l'Organisation. La Principauté de Monaco prend à sa charge tous les frais supplémentaires découlant du fait que la session se tiendrait à Monaco et non pas à Genève, lieu ordinaire des sessions de la Commission.

8. M. TOUNKINE suggère d'adopter les propositions du Bureau de la Commission, compte tenu des explications du Président.

9. M. BRIGGS appuie cette suggestion.

La proposition est adoptée.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;

A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Reprise du débat de la séance précédente)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)³ (suite)

10. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à résumer la discussion sur l'article 19 et à présenter ensuite l'article 20.

11. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle qu'au cours de la discussion sur l'article 19, certains membres ont souligné que les réserves constituent une institution du droit des traités. Sans aucun doute, comme la ratification, les réserves peuvent être ainsi définies, mais le Rapporteur spécial estime que

tout l'accent voulu a été mis sur cette institution du fait qu'une section entière lui est consacrée qui comprend non moins de cinq articles.

12. Il a été question aussi, à plusieurs reprises, de la distinction entre une réserve et une déclaration, distinction dont il a lui-même parlé dans son rapport (A/CN.4/177/Add.1, par. 1 et 2 des observations qui précèdent le texte de l'article 18). Cette distinction n'a pas échappé à l'attention de la Commission, mais elle a été soulignée dans la définition des réserves qui se trouve à l'alinéa f de l'article premier. La section qui fait l'objet du débat traite des réserves telles qu'elles sont définies dans cet alinéa.

13. Les déclarations interprétatives soulèvent cependant un problème, de même que peut-être les déclarations de politique faites en relation avec un traité. La question est de savoir quels sont les effets de l'une et l'autre catégorie de déclarations. Certaines règles qui effleurent le sujet figurent à l'article 69, notamment au paragraphe 3 sur l'accord intervenant entre les parties au sujet de l'interprétation du traité et sur la pratique ultérieure suivie dans l'application du traité. L'article 70 qui traite des moyens complémentaires d'interprétation se rapporte également à ce problème.

14. Selon Sir Humphrey, le point essentiel est que, si la déclaration interprétative constitue une réserve, ses effets tombent sous le coup des dispositions des articles 18 à 22. En pareil cas, le consentement jouera mais sous la forme d'un rejet ou d'une acceptation de la réserve par les autres Etats intéressés. Si, au contraire, la déclaration ne prétend pas modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans son application à l'égard de l'Etat auteur de la déclaration, dans ce cas elle est interprétative et ce sont les dispositions relatives à l'interprétation qui la régissent. Sans doute la Commission aura-t-elle à examiner ultérieurement de plus près le rapport entre l'interprétation et la réserve et peut-être devra-t-elle ajouter une disposition distincte relative aux déclarations, mais, pour le moment, elle n'a pas à s'arrêter plus longtemps sur la question.

15. Un autre point très important a été soulevé par M. Ago lorsqu'il a préconisé une présentation de l'ensemble de la section qui montre que les réserves constituent une institution résiduelle. L'opinion adverse a été soutenue par M. Tounkine, M. Yasseen et d'autres membres qui veulent que le droit de faire des réserves soit énoncé dès le début comme c'était le cas au paragraphe 1 de l'article 18 du projet de 1962. Sir Humphrey a adopté un moyen terme en remaniant les articles concernant les réserves de manière que le premier, c'est-à-dire l'article 18, vise le cas des traités qui contiennent des clauses autorisant ou interdisant les réserves; les réserves faites à traités contenant de telles clauses sont ainsi exclues des règles énoncées dans les articles subséquents. Suit alors sa nouvelle version de l'article 19 qui traite des autres cas, à savoir des traités qui sont muets au sujet des réserves. Cette différence d'attitude de la part des membres de la Commission reflète une réelle divergence d'opinions. Toutefois, la Commission est parvenue à un accord suffisamment étendu sur le fond pour que le Comité de rédaction puisse formuler un texte qui soit largement acceptable.

³ Pour le texte de 1962 et les nouveaux textes des articles 18, 19 et 20 proposés par le Rapporteur spécial, voir 796^e séance, par. 32 et 33.

16. Abordant ensuite le texte de l'article 19 tel qu'il a été adopté en 1962, le Rapporteur spécial déclare que le paragraphe 1 n'appelle aucune observation. En ce qui concerne le paragraphe 2, il est disposé à accepter la suggestion tendant à éliminer un certain nombre de détails qui concernent la procédure, tout en insistant pour que la Commission agisse avec prudence à cet égard. Par exemple, la règle stipulant qu'une réserve faite lors de la signature du traité n'est effective que si elle est confirmée au moment de la ratification⁴ n'est pas de pure procédure et devrait être énoncée nettement. Une autre question qui n'est pas traitée dans le texte de 1962 est celle de savoir si une objection à une réserve doit, elle aussi, être confirmée lors de la ratification du traité par l'Etat qui accepte ou qui rejette la réserve.

17. L'accord est général pour conserver le paragraphe 3 de l'article 19, mais on a fait remarquer que le délai de douze mois est peut-être trop court étant donné que les services juridiques des Etats sont surchargés de travail. Toutefois, un grand nombre de traités prévoient un délai de six mois, voire de trois mois. En outre, il y a une autre considération dont il faut tenir compte : la question de savoir si le traité multilatéral est en vigueur entre les deux Etats intéressés demeurera en suspens durant ce délai et, il est sûrement de l'intérêt général de ne pas prolonger cette période d'incertitude. La Rapporteur spécial estime donc que le délai de douze mois n'est pas déraisonnable.

18. Il est également d'avis que le paragraphe 4, tel qu'il a été rédigé en 1962, devrait être supprimé. Dans le nouveau texte qu'il propose il l'a en fait éliminé et il s'est efforcé de traiter du facteur « temps » dans le paragraphe 4 qu'il propose pour le nouvel article 20.

19. Il est également d'accord pour abréger le paragraphe 5, mais là encore il insiste pour qu'on agisse avec prudence, de manière à ne pas supprimer un élément qui pourrait avoir une influence sur le fond.

ARTICLE 20 (Effet des réserves)⁵

20. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présentant l'article 20, souligne qu'une question de fond importante a été soulevée dans les observations des gouvernements à propos de la présomption qui figure à l'alinéa *b* du paragraphe 2. Cette présomption consiste à supposer que l'Etat qui fait objection n'a pas l'intention d'être partie au traité dans ses relations avec l'Etat auteur de la réserve. Certains gouvernements veulent renverser la présomption, notamment dans le cas des traités multilatéraux généraux, de manière que l'Etat qui fait l'objection soit tenu à indiquer nettement que son intention est d'empêcher le traité d'entrer en vigueur entre lui-même et l'Etat auteur de la réserve; à défaut de cette indication, le traité entrerait en vigueur entre les deux Etats. La Commission doit préciser dans quel sens elle entend faire jouer la présomption.

⁴ Règle proposée dans la nouvelle version du Rapporteur spécial (A/CN.4/177/Add.1, paragraphe 2 de l'article 20).

⁵ Pour le texte de 1962 et les nouveaux textes des articles 18, 19 et 20 proposés par le Rapporteur spécial, voir 796^e séance, par. 32 et 33.

21. La paragraphe 3 soulève la question du sens de l'expression « groupe restreint d'Etats » et la Commission devrait examiner si la rédaction de cette disposition pourrait être améliorée.

22. Reste la question extrêmement difficile de savoir quels sont les Etats qui doivent être pris en considération du point de vue de l'acceptation d'une réserve ou de l'objection à une réserve. Ce problème a fait l'objet d'une discussion très importante en 1962 et l'on a exprimé l'avis que ces dispositions ne devraient s'appliquer qu'aux véritables parties au traité; un point de vue plus large consiste à y inclure aussi les Etats qui ont signé le traité mais qui ne l'ont pas encore ratifié. Il est difficile de formuler une règle satisfaisante en la matière, mais la Commission doit certainement réexaminer l'emploi qui est fait du mot « partie » et aussi le fait qu'il existe d'autres Etats auxquels est ouverte la possibilité de devenir partie au traité.

23. M. VERDROSS estime que la déclaration interprétative entre dans la définition de la « réserve » qui figure à l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article premier. En effet, si un Etat, au moment de la signature ou de la ratification du traité, déclare qu'il n'en accepte un article que pris dans un certain sens, il exclut toutes les autres interprétations de cet article, et sa déclaration vise donc à exclure l'effet juridique de certaines dispositions du traité. On peut bien, il est vrai, discuter le point de savoir si une telle déclaration est ou non une réserve, mais en tout cas le problème qu'elle soulève est analogue à celui que soulèvent les réserves. Pour sa part, M. Verdross sera satisfait si, dans le commentaire, laissant de côté l'aspect théorique de la question, la Commission précise que le problème posé par la déclaration interprétative doit être considéré comme analogue à celui des réserves.

24. M. YASSEEN voit une distinction très nette entre la déclaration interprétative et la réserve. Cette différence réside dans l'attitude de l'Etat qui en est l'auteur à l'égard du traité.

25. L'Etat qui formule une réserve reconnaît que le traité a, d'une manière générale, une certaine portée; mais il désire modifier, restreindre ou élargir en ce qui le concerne une ou plusieurs dispositions du traité.

26. L'Etat qui fait une déclaration interprétative déclare qu'à son avis le traité ou un de ses articles doit être interprété d'une certaine façon; il donne une valeur objective et générale à cette interprétation. Autrement dit, il se considère comme lié par le traité et, par scrupule, il tient à exprimer son point de vue sur l'interprétation du traité.

27. L'Etat qui reconnaîtrait une interprétation générale et donnerait ensuite une interprétation subjective, valable en ce qui le concerne, ferait effectivement une réserve.

28. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer que les déclarations interprétatives peuvent prendre de nombreuses formes, par exemple celle d'une lettre, d'un échange de lettres, d'une déclaration inscrite dans l'acte final de la conférence ou dans le procès-verbal d'adoption du texte. Sous la forme de la clause dite de Martens, la déclara-

tion interprétative est devenue classique et a eu des effets juridiques très importants, notamment au cours de la deuxième guerre mondiale.

29. La question que M. Verdross a soulevée est importante; il est certain que la déclaration interprétative est une institution proche de celle des réserves. D'autre part, le Rapporteur spécial est fort sage de préférer ne pas mentionner cette question dans le texte même des articles. En la mentionnant dans le commentaire, la Commission montrera que cette question n'a pas échappé à son attention.

30. M. CASTRÉN dit que le problème soulevé par M. Verdross n'est pas simple et qu'il est difficile de faire la distinction entre la déclaration unilatérale interprétative et la réserve. Puisqu'il y a des interprétations qui modifient des lois, certaines interprétations peuvent aussi modifier des traités. M. Castrén appuie la suggestion de M. Verdross tendant à mentionner cette question au moins dans le commentaire.

31. M. AMADO souhaite que le Comité de rédaction examine encore une fois s'il convient de maintenir, à l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article premier, l'expression « déclaration unilatérale faite par un Etat », qui lui paraît tautologique.

32. M. TOUNKINE tient à présenter certaines observations générales qui dépassent un peu le cadre proprement dit des dispositions de l'article 20.

33. Certains membres de la Commission se sont efforcés de justifier leur attitude en faveur de la règle de l'unanimité en soutenant qu'il s'agissait d'un principe démocratique. Le mot démocratie, en grec, désigne l'exercice de la souveraineté par le peuple, mais même dans la Grèce ancienne la notion de « peuple » excluait non seulement les esclaves, mais encore un certain nombre d'autres personnes qui n'étaient pas entièrement libres. La signification de la démocratie dépend de la structure des classes qui constituent la société en question. Toutefois, il y a certaines notions générales sur lesquelles tout le monde s'accorde en général.

34. Certains membres qui sont opposés au texte de 1962 ont dit que la Commission ne devrait pas admettre que la minorité puisse l'emporter sur la majorité et qu'une telle situation serait contraire à la démocratie. Mais il convient de noter que la règle de l'unanimité aurait précisément pour effet de permettre à une minorité de l'emporter sur la majorité. En fait, un seul Etat qui fait objection peut, avec la règle de l'unanimité, empêcher une certaine d'Etats qui le désirent de conclure un traité avec l'Etat auteur de la réserve. C'est là, à coup sûr, un résultat fort peu démocratique. Bien entendu, il est clair que la règle de la majorité, au sens du règlement par un vote à la majorité de toutes les questions que posent les relations internationales, ne s'applique pas à une société internationale constituée par des Etats souverains.

35. On a soutenu aussi qu'aux termes des dispositions relatives aux réserves qui ont été adoptées en 1962, une minorité serait en mesure de détruire l'uniformité du régime conventionnel. Cette observation ne tient pas compte du fait qu'il ne peut y avoir d'uniformité en droit international; l'uniformité présupposerait l'exis-

tence d'un organe superétatique possédant le pouvoir nécessaire pour promulguer une législation internationale ayant force obligatoire pour tous les Etats. Les Etats sont souverains et aucun organe de ce genre n'existe à l'heure actuelle. Il ne faut négliger aucun effort pour aboutir à une uniformité aussi grande que possible, mais l'uniformité n'est pas une fin en soi; elle doit être envisagée à la lumière des réalités du moment.

36. Les réserves constituent des exceptions et la Commission a accepté la règle selon laquelle elles ne doivent pas être incompatibles avec l'objet et le but du traité. Il est évident qu'une réserve qui est compatible avec cet objet et ce but ne rompra pas l'uniformité quant au fond du régime institué par le traité. Compte tenu de ces considérations, les réserves doivent être considérées comme une institution utile et précieuse.

37. La Commission ayant ainsi adopté le critère de la compatibilité pour la validité d'une réserve, il faut se demander si le même critère doit être appliqué aussi en ce qui concerne la validité d'une objection. La Commission a décidé à sa quatorzième session que le critère devait s'appliquer également aux deux et M. Tounkine insiste pour que l'on maintienne cette décision. Elle est conforme aux conclusions de la Cour internationale de Justice dans l'Avis consultatif qu'elle a émis au sujet des *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*. Bien entendu, le critère n'est applicable que dans le cas où le traité lui-même garde le silence; si le traité contient des dispositions relatives à la validité des réserves et des objections aux réserves, ces dispositions s'appliquent.

38. Dans l'ensemble, le libellé du texte de l'article 20 rédigé en 1962 est acceptable. L'alinéa *a* du paragraphe 2 soulève exactement le même problème que celui qui a été examiné à propos de l'article 19, à savoir si les Etats qui peuvent devenir parties au traité mais qui n'ont pas encore établi leur consentement définitif à être liés doivent avoir leur mot à dire en matière de réserves. Manifestement, la pratique moderne veut qu'une réserve ne soit valable que si elle est formulée ou confirmée au moment où est établi le consentement définitif à être lié, et c'est ce qui était présumé dans le projet de 1962. Il en est de même des objections aux réserves. Cette question est partiellement traitée au paragraphe 6 du nouveau texte de l'article 20 proposé par le Rapporteur spécial.

39. L'alinéa *b* du paragraphe 2 du premier texte est acceptable, mais M. Tounkine préférerait une disposition qui exprime la présomption de manière quelque peu différente. On pourrait remanier la disposition de façon à dire que l'Etat qui fait objection sera considéré comme partie au traité à l'égard de l'Etat auteur de la réserve, à moins qu'il n'ait manifesté un volonté contraire. Ce point doit être approfondi.

40. Le nouveau titre de l'article 20 proposé par le Rapporteur spécial « Procédure applicable aux réserves » prête à confusion, car en fait la question de fond traitée dans l'article est plus importante que la question de procédure. Quoi qu'il en soit, il n'est jamais facile d'établir une distinction nette entre les deux car, pour devenir applicable, toute règle doit nécessairement

entraîner la mise en œuvre d'une procédure, sous une forme ou une autre.

41. M. Tounkine persiste à penser que le plan et les observations des gouvernements le confirment. Sous réserve des modifications nécessaires qu'apportera le Comité de rédaction et qui devront bien entendu tenir compte des suggestions formulées durant le débat et de celles du Rapporteur spécial, il convient de maintenir le premier texte de l'article 20.

42. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle qu'il a déjà signalé que le titre de l'article 20 n'était pas exact, parce que cet article contient à la fois des dispositions de fond et des règles de procédure, comme les articles 18 et 19. Lorsqu'il a remanié la teneur de ces trois articles, il a essayé de les abréger et de conserver tous les éléments de procédure ayant des incidences sur le fond.

43. Le PRÉSIDENT rappelle que M. Tounkine a soulevé une question à laquelle la Commission doit réfléchir, celle de savoir si une réserve exprimée au moment de la signature doit être confirmée formellement au moment de la ratification. M. Tounkine considérerait-il que la réserve est confirmée si elle figurait, non dans l'acte même de ratification, mais à côté de la signature du représentant de l'Etat dans le texte du traité qui est joint à l'acte de ratification ou reproduit dans celui-ci?

44. M. TOUNKINE répond par l'affirmative.

45. M. RUDA, commentant l'article 20 du projet de 1962, déclare qu'à son avis le contenu de cet article se réfère non pas tant à l'effet des réserves qu'aux circonstances dans lesquelles un Etat qui a formulé une réserve devient partie au traité.

46. Selon lui, l'article devrait contenir deux idées fondamentales. La première, déjà énoncée au paragraphe *f* du paragraphe 1 de l'article premier dans la définition de la réserve, mais qui pourrait être répétée à l'article 20, est que la principale conséquence d'une réserve est d'exclure ou de modifier les effets juridiques d'une disposition déterminée du traité dans son application à l'Etat qui l'a formulée. La deuxième, c'est que la réserve, lorsqu'elle est valide, rend l'Etat partie au traité. Tels sont les éléments qui devraient figurer dans l'article 20 pour que le texte concorde avec le titre.

47. Examinant le texte de l'article, M. Ruda fait observer qu'en réalité l'alinéa *a* du paragraphe 1 appartient non pas à l'article 20, mais à l'article 19, qui est celui qui traite de l'acceptation des réserves.

48. L'alinéa *a* du paragraphe 2 concerne le cas d'un Etat qui pourrait être partie à un traité, mais ne vise pas le cas courant, c'est-à-dire celui d'un Etat qui est déjà partie au traité. Il pourrait être remplacé par l'alinéa *a* du paragraphe 4 du nouvel article 19 proposé par le Rapporteur spécial. L'alinéa *b* du même article, de son côté, pourrait être remplacé par l'alinéa *b* du paragraphe 4 du nouvel article 19.

49. Le paragraphe 3 renferme l'expression vague et élastique « groupe restreint », qui ne donne aucune idée du nombre d'Etats que peut renfermer pareil groupe.

50. M. Ruda croit qu'il importe de maintenir, sous une forme quelconque, l'alinéa *b* du paragraphe 3 qui vise la pratique suivie par les Etats d'Amérique latine en matière de formulation des réserves aux conventions multilatérales. Sans pareille disposition, la pratique ainsi adoptée par un grand nombre d'Etats serait entachée d'illégalité. Cependant, il conviendrait de modifier la rédaction de cet alinéa. En effet, en Amérique latine même, il existe des traités qui lient des Etats membres d'une organisation régionale, mais qui n'ont pas été conclus sous les auspices de cette organisation. Tel est le cas de nombreux traités qui régissent le droit international privé en matière pénale, civile, etc. et qui ont été conclus par les pays de la région du Rio de la Plata, lesquels ont établi en 1881 un régime spécial qui n'a rien à voir avec l'Organisation des Etats américains. Il importe donc de maintenir l'alinéa *b* paragraphe 3, mais en le modifiant afin d'établir une distinction entre les traités conclus sous les auspices d'une organisation internationale et les autres traités.

51. M. CASTRÉN fait observer que le nouvel article 20 proposé par le Rapporteur spécial remplace sous une forme simplifiée les paragraphes 2 et 3 de l'ancien article 18 et l'ancien article 19. Mais il contient aussi des modifications de fond, surtout en ce qui concerne le mécanisme de l'acceptation tacite des réserves. A cet égard, le Rapporteur spécial s'est principalement inspiré des observations du Gouvernement australien. M. Castrén approuve dans l'ensemble les modifications de fond et de forme, mais il pense qu'il y a une lacune dans le nouveau système et qu'il est possible d'améliorer encore la rédaction.

52. M. Castrén accepte l'idée exprimée dans le paragraphe 4 qu'aucun Etat ne devrait être tenu de faire objection à une réserve avant d'être lui-même partie au traité. Mais il faudrait aussi énoncer une règle pour le cas très fréquent où la réserve n'est présentée ou notifiée qu'après que les autres Etats ou quelques-uns d'entre eux ont déjà établi leur consentement à être liés par le traité. Dans ce cas, il semblerait approprié d'appliquer la disposition du paragraphe 3 de l'ancien article 19, selon laquelle la réserve sera considérée comme acceptée par un Etat qui n'a élevé aucune objection dans les douze mois suivant la réception de la notification formelle de la réserve. M. Castrén est d'avis, par conséquent, d'ajouter au paragraphe 4 un alinéa *c* dans ce sens.

53. Le paragraphe 5 énonce exactement les mêmes règles de procédure pour les objections à une réserve que pour la présentation et la notification des réserves en vertu du paragraphe 1. Il serait donc préférable de fonder ces deux paragraphes ou de dire simplement au paragraphe 5 que les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent aussi aux objections à une réserve.

54. Pour ce qui est de l'ordre des deux premiers paragraphes, M. Castrén suggère que l'on revienne à l'ancien texte en commençant par la première phrase du nouveau paragraphe 1 qui stipule que les réserves doivent être consignées par écrit. Ensuite viendraient le nouveau paragraphe 2 comme alinéa *b*, puis la deuxième phrase du paragraphe 1 comme alinéa *c*. On suivrait l'ordre chronologique, la présentation et la confirmation des réserves précédant la notification.

55. Nonobstant le caractère essentiellement descriptif du nouveau paragraphe 3, M. Castrén est d'avis de le maintenir pour les raisons que le Rapporteur spécial indique dans son commentaire. Il appelle seulement l'attention de la Commission sur l'expression vague « aux autres Etats intéressés » dans l'alinéa *b*.

56. Selon lui, le nouveau paragraphe 6 complète utilement les règles de 1962.

57. M. Castrén relève enfin une imprécision dans le commentaire du Rapporteur spécial sur l'article 20 (A/CN.4/177/Add.1, par. 13 des observations qui précèdent l'article 20), où il est dit que les alinéas du paragraphe 2 de l'article 18 du texte de 1962 pourraient être omis. Il s'agit en réalité seulement des sous-alinéas i), ii) et iii) de l'alinéa *a*; le paragraphe 2 du nouvel article 20 maintient les dispositions de l'alinéa *b*, avec quelques légères modifications.

58. M. TSURUOKA rappelle son intervention de la veille⁶ à laquelle un orateur s'est référé et où il avait insisté sur la nécessité pour la Commission de mettre en valeur le respect de la démocratie, en l'espèce, celui de la décision majoritaire. Cet orateur a notamment relevé que la règle de l'unanimité était contraire à l'esprit démocratique. M. Tsuruoka est prêt à admettre ces arguments, à condition que l'orateur reconnaisse que l'acceptation des réserves dépend de la décision collégiale, de la décision majoritaire. Il rappelle avoir dit que la solution collégiale était plus conforme à la règle de la majorité et que, s'il préférerait la règle de l'unanimité à la solution collégiale, c'était parce qu'elle était plus simple dans son application.

59. M. Tsuruoka demeure persuadé que la règle de l'unanimité en matière d'acceptation de réserves est plus satisfaisante que la solution individualiste, en ce sens qu'elle tend à respecter et à sauvegarder la décision majoritaire prise antérieurement. En revanche, la solution individualiste suppose une liberté assez grande de renier la décision majoritaire.

60. Le même orateur a cité le cas hypothétique où un seul Etat empêche l'Etat auteur d'une réserve de devenir partie au traité. De l'avis de M. Tsuruoka, cette hypothèse appartient au domaine de la spéculation pure et ne saurait se matérialiser : le fait que 114 Etats ont accepté une réserve montre que cette réserve est raisonnable et dans ce cas, l'Etat faisant objection sera amené à reconsidérer son attitude intransigeante et à retirer son objection. D'autre part, l'Etat auteur de la réserve a la faculté de retirer sa réserve, en sorte que la question peut être réglée dans un esprit démocratique.

61. M. Tsuruoka constate enfin que l'on a évoqué la difficulté de présenter une réserve. Mais une difficulté assez grande se présente aussi pour l'Etat qui s'y oppose. Un Etat qui hésite entre l'acceptation et l'objection, sera plus enclin, pour des raisons de courtoisie, à accepter qu'à objecter. Pour sa part, il préfère le système que le Rapporteur spécial propose maintenant à celui du projet de 1962.

62. M. YASSEEN éprouve quelques doutes au sujet du paragraphe 2 proposé par le Rapporteur spécial dans

sa nouvelle version de l'article 20. La ratification porte sur le traité tel qu'il est signé par l'Etat : par conséquent, si le traité est signé avec une réserve, la ratification, même si elle ne le précise pas, porte sur le traité tel qu'il a été signé par cet Etat.

63. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à résumer le débat sur les articles 18, 19 et 20, après quoi la Commission pourra examiner quel est le plan général qu'elle préfère adopter pour la section III concernant les réserves.

64. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il n'est pas facile de tirer des conclusions définitives d'une discussion dans laquelle un certain nombre de membres ont exprimé une nette préférence pour l'un ou l'autre des deux textes. En ce qui le concerne, il n'a pas d'amour-propre d'auteur à ménager, ayant pris une part importante dans l'établissement du texte définitif de 1962. Il n'a rien à redire à ce texte, mais certains de ses passages ne lui plaisent pas, car ils comportent des éléments d'obscurité et de complexité, comme les gouvernements n'ont pas manqué de le relever. Certes, il peut y être remédié par d'autres moyens qu'un remaniement de la substance et il ne demande pas à la Commission de prendre immédiatement une décision. Les trois articles pourraient être renvoyés au Comité de rédaction afin qu'il les examine à la lumière des nouvelles propositions du Rapporteur spécial et des observations des membres de la Commission, tout en laissant ouverte la question de la présentation définitive. La tâche du Comité de rédaction consisterait à élaborer un texte qui puisse concilier le plus grand nombre d'opinions possible.

65. On a attiré l'attention sur un certain nombre de difficultés qui sont inhérentes à l'ensemble du sujet des réserves, et il ne servirait pas à grand-chose que le Rapporteur spécial passe ces difficultés en revue, mais il voudrait obtenir de la Commission des indications plus précises, d'abord sur le point de savoir si elle veut ou non retenir sous sa forme originale la présomption de l'alinéa *b* du paragraphe 2 du texte de l'article 20 adopté en 1962 et, ensuite, sur l'application et la portée du critère de compatibilité. Sur ce dernier point, Sir Humphrey a introduit une modification dans son nouveau projet, afin de donner satisfaction à certains gouvernements qui ont indiqué que le projet de la Commission semble limiter la liberté de faire des objections à une réserve aux cas où il y a incompatibilité avec l'objet et le but du traité; ils ne veulent pas exclure les objections qui pourraient être inspirées par la nécessité de protéger certains intérêts de l'Etat, particulièrement délicats. Autant qu'il s'en souvienne, à la quatorzième session, la Commission est parvenue à la conclusion que, bien que cette question ait une certaine importance sous l'angle théorique, dans la pratique, en l'absence d'une clause de juridiction, les Etats formulent leurs objections en se fondant sur l'incompatibilité. Quoi qu'il en soit, ce point demandera à être élucidé, car le texte de 1962 n'est pas exempt d'ambiguïté.

66. Bien qu'il ne soit pas facile de déterminer le partage des avis sur certains points, Sir Humphrey pense que les articles doivent être maintenant renvoyés au Comité de rédaction.

⁶ Voir 798^e séance, par. 2 à 8.

67. M. TSURUOKA, qui craint d'être absent lorsque la Commission reviendra à ces articles, désire se prononcer sur deux des points qui ont été soulevés par le Rapporteur spécial.

68. Lorsqu'un Etat fait objection à une réserve sans dire que, nonobstant son objection, il entend entrer en rapport contractuel conformément au traité avec l'Etat auteur de la réserve, M. Tsuruoka estime qu'il doit y avoir présomption que la volonté de l'Etat qui objecte est de ne pas établir ledit rapport. Cette présomption est conforme à la conception actuelle de la réserve.

69. Le Rapporteur spécial a aussi posé la question de savoir si l'objection à une réserve doit être fondée sur le critère de la compatibilité avec le but et l'objet du traité. Pour M. Tsuruoka, il n'existe pas d'obligation de ce genre. Lorsqu'un Etat fait une réserve, c'est pour défendre ses intérêts, et il sait qu'un autre Etat peut faire objection à sa réserve. Si donc on autorise les réserves, il faut aussi autoriser les autres Etats à défendre leurs propres intérêts en formulant des objections.

70. M. BRIGGS accepte que les articles 18, 19 et 20 soient renvoyés au Comité de rédaction, mais demande que lui soit également transmis son propre amendement⁷ au paragraphe 4 du nouveau texte de l'article 19 proposé par le Rapporteur spécial.

71. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, comprend les raisons qui motivent cet amendement mais fait observer que ce texte remettrait en jeu l'ensemble de la question de fond, sur laquelle reposent le compromis de 1962 et sa propre proposition nouvelle.

72. M. TOUNKINE déclare que, la Commission ayant pour pratique de renvoyer au Comité de rédaction, pour examen, toutes les propositions présentées au cours du débat au sujet d'un article donné, il n'a pas d'objection à ce que l'amendement proposé par M. Briggs soit traité de la même manière.

73. M. ELIAS partage cet avis, mais se demande si le Rapporteur spécial n'a pas soulevé une question de caractère plus fondamental; peut-être la Commission elle-même devrait-elle prendre une décision au sujet de l'amendement proposé par M. Briggs, en raison des modifications radicales qui en découleraient. Comme l'a demandé M. Amado, la Commission devrait, dans la mesure du possible, s'abstenir de revenir sur le compromis conclu à la quatorzième session.

74. M. TOUNKINE fait observer que, si la Commission a pour pratique de renvoyer toutes les propositions au Comité de rédaction, cela ne signifie pas que ce Comité soit appelé à trouver une sorte de juste milieu entre les diverses propositions. Le Comité de rédaction est libre d'examiner, d'accepter ou de rejeter toute proposition ou partie de proposition. A la quatorzième session, M. Briggs a fait une proposition⁸ très semblable à son amendement actuel, qui a été longuement discutée, et il ne faut pas que la Commission revienne maintenant sur cette question.

75. M. CADIEUX fait observer qu'il y a un choix fondamental à faire chaque fois que les directives données au Comité de rédaction par la Commission ne sont pas claires. Il faut distinguer entre deux situations : celle où il s'agit simplement de rédaction, c'est-à-dire d'exprimer ce qui s'est dégagé de l'ensemble des débats; celle où il s'agit d'essayer de trouver un compromis. Il peut y avoir interaction des deux.

76. Il peut se faire qu'à la suite de ses délibérations le Comité de rédaction arrive à une formule à peu près semblable à celle de 1962, mais compte tenu des éléments nouveaux proposés par le Rapporteur spécial, et que le Comité conclue que la plupart des membres sont à peu près d'accord à ce sujet : il aura alors le sentiment assez clair d'avoir fait un pas en avant et se dira qu'assez probablement la grande majorité de la Commission acceptera la formule.

77. Mais il se peut aussi que ceux qui sont favorables aux réserves rouvrent la question devant le Comité de rédaction et qu'il se révèle difficile de dégager une formule aussi satisfaisante pour certains que celle de 1962. Le rôle du Comité étant de faciliter le vote de la Commission, M. Cadieux n'exclut pas qu'il soit alors très souhaitable que le Comité propose une alternative. Il est possible que ceux qui sont moins contents de la nouvelle formule du Comité de rédaction se dégagent du compromis qu'ils avaient accepté en 1962, mais s'ils ont le choix entre une proposition qui restreint l'acceptation des réserves et une formule qui leur donne une reconnaissance plus large, ils préféreront, tout bien considéré, réviser leur position et revenir en arrière. Dans ces circonstances, il serait souhaitable que le Comité de rédaction reçoive la proposition de M. Briggs et que la question de savoir si elle doit être adoptée, sous sa forme actuelle ou amendée, soit tranchée par le Comité en fonction de ses débats. Mais il est prématuré de dire que l'examen de la question est terminé et la Commission n'en est plus saisie.

78. Le PRÉSIDENT rappelle qu'il était d'avis que la Commission tranche toutes les questions de fond avant d'envoyer des textes au Comité de rédaction. Lorsque M. Pal était Président, il mettait en évidence les divergences entre les propositions et faisait procéder à un vote préliminaire avant d'envoyer les textes au Comité. La procédure a été changée sur la proposition de M. Amado; la nouvelle manière de procéder a été consignée dans un rapport⁹ dont l'Assemblée générale a pris connaissance. Selon cette procédure, le Comité de rédaction n'est pas seulement chargé de rédiger, mais aussi de chercher à résoudre les questions de fond. M. Bartos n'est pas opposé à l'opinion de M. Cadieux, mais la Commission a pris une position qu'il doit suivre puisqu'elle a été confirmée par l'Assemblée générale.

79. M. AMADO s'inquiète de voir que le compromis auquel la Commission était arrivée non sans beaucoup de peine et beaucoup de concessions de part et d'autre est mis en péril par de nouvelles discussions dont les limites ne sont pas précisées. Le débat qui vient de se

⁷ Pour le texte de l'amendement, voir 798^e séance, par. 85.

⁸ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, 651^e séance, par. 28.

⁹ *Annuaire de la Commission du droit international* 1958, vol. II, p. 112, par. 65.

dérouler a été d'une qualité exceptionnelle. Mais M. Amado renouvelle l'appel qu'il a lancé à la 797^e séance : la Commission ne doit pas chercher la perfection; elle doit songer que les Etats sont avant tout préoccupés de leur intérêt, ce qu'on ne saurait leur reprocher.

80. Certains membres de la Commission ne peuvent aller plus loin qu'ils ne l'ont fait dans la voie des concessions. Pour sa part, M. Amado ne pourrait sacrifier un seul élément du compromis atteint en 1962. Son « recul » de cette époque a fait l'objet de commentaires dans son pays, où il était considéré comme un champion de l'unanimité des parties à un traité. Aujourd'hui, il souhaiterait que le Rapporteur spécial défende au moins ce qui fait la substance du projet de convention.

81. Avant même l'intervention de M. Briggs, M. Amado avait l'intention de proposer que, étant donné la clarté des exposés, la Commission renvoie ces trois articles au Comité de rédaction. La Commission peut faire confiance au Comité de rédaction, dont, par la force des choses, le rôle s'est extraordinairement développé. Cette évolution est normale car, lorsqu'il est un texte, un juriste ne voit pas uniquement la forme, l'arrangement des mots, il voit surtout le contenu.

82. M. BRIGGS estime qu'il n'a pas à s'excuser s'il propose à la Commission de revenir sur une décision prise à la quatorzième session et à laquelle il s'était opposé. Après tout, à la présente session, la Commission est précisément en train de revenir sur son projet, compte tenu des observations des gouvernements. M. Briggs n'a pas demandé à la Commission de rouvrir le débat, car l'opinion de ses divers membres est bien connue. Il y a deux façons de traiter cet amendement. Ou bien on le met aux voix à la Commission — mais M. Briggs n'a pas demandé cela — ou bien, conformément à la pratique habituelle de la Commission, on peut le renvoyer au Comité de rédaction pour examen, en même temps que les autres textes et propositions. Cette dernière façon de procéder convient parfaitement à M. Briggs.

83. M. AGO appuie la proposition de M. Amado sur la procédure que la Commission doit suivre. L'histoire des rapports entre la Commission et le Comité de rédaction est caractérisée par la plus grande souplesse. Il s'est trouvé des cas où la Commission a jugé plus opportun de trancher certaines questions par un vote pour donner une orientation au Comité de rédaction; dans d'autres cas, au contraire, elle a renvoyé le vote au moment où elle pourrait discuter plus efficacement sur un texte plus élaboré. Cette dernière solution est préférable dans le cas présent. Le Comité fera pour le mieux, en se souvenant que la Commission a pour tâche essentielle de préparer un texte qui, lors d'une conférence de codification, puisse recueillir le plus grand nombre d'adhésions possible.

84. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que lorsqu'il paraissait souhaitable d'obtenir, à l'intention du Comité de rédaction, des directives plus claires que celles qui résultaient du débat, il a parfois, en résumant le débat, proposé, afin d'obtenir d'autres avis de la Commission, une ligne de conduite que pourrait adopter le Comité. En l'occurrence, sans vouloir

mettre en question l'idée du renvoi au Comité de rédaction de toutes les propositions et de tous les textes dont la Commission est saisie et bien qu'il approuve, dans l'ensemble, ce qui a été dit au sujet des fonctions du Comité, il estime qu'on a un peu exagéré la liberté d'action de ce dernier. Il n'est pas rare qu'après un débat approfondi à la Commission le Comité de rédaction arrive à la conclusion que sur certains points, il n'est pas compétent pour effectuer des modifications radicales de fond parce que la Commission a nettement manifesté le désir de voir formuler l'article sur telle ou telle base particulière. Les questions liées aux réserves ne peuvent être considérées comme entièrement ouvertes, car sans cela la tâche du Rapporteur spécial serait impossible. En conséquence, sauf indication contraire donnée par la Commission, Sir Humphrey considérera que les points de vue qui, jusqu'ici, ont obtenu une approbation générale, doivent être à la base de tout nouveau projet qu'il serait invité à préparer pour le Comité de rédaction. Bien entendu, la décision finale sera prise ultérieurement, lorsque la Commission examinera la proposition du Comité de rédaction.

85. Le PRÉSIDENT demande si la Commission approuve le point de vue exprimé par le Rapporteur spécial. Dans l'affirmative, les articles 18, 19 et 20 peuvent être renvoyés sans délai au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

La séance est levée à 13 heures.

¹⁰ Pour la reprise du débat sur la section relative aux réserves, voir 813^e séance, par. 1 à 109, et 814^e séance, par. 1 à 30.

800^e SÉANCE

Vendredi 11 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Cadieux, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey WaldoCK, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)
(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 21 (Application des réserves)

Article 21

Application des réserves

1. Une réserve établie conformément aux dispositions de l'article 20 a pour effet

a) De modifier à l'égard de l'Etat qui formule la réserve les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve, dans la mesure de ce qui est stipulé par cette réserve;

b) De permettre, par voie de réciprocité, à tout autre Etat partie au traité de se prévaloir de cette modification dans ses relations avec l'Etat qui a formulé la réserve.

2. Une réserve ne produit effet que dans les rapports entre l'Etat auteur de la réserve et les autres parties au traité qui ont accepté la réserve; elle n'influe aucunement sur les droits et obligations des autres parties au traité dans les rapports qu'elles ont entre elles.

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le texte qu'il propose pour l'article 21.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, signale que deux observations de gouvernements méritent d'être prises en considération. Tout d'abord, l'objection du Gouvernement japonais aux mots « de se prévaloir » qui figurent à l'alinéa *b* du paragraphe 1 paraît justifiée et c'est pourquoi le Rapporteur spécial a proposé (A/CN.4/177/Add.1, paragraphe 2 des observations relatives à l'article 21), de remanier le texte comme suit :

De modifier, par voie de réciprocité, les dispositions du traité dans la même mesure pour chaque partie au traité dans ses relations avec l'Etat qui a formulé la réserve.

Cette modification aurait pour effet de définir la position des deux Etats sur un pied de parfaite égalité.

3. Le Gouvernement des Etats-Unis a mentionné le cas d'un Etat qui fait objection à une réserve ou refuse de l'accepter tout en se considérant cependant comme étant en relations contractuelles avec l'Etat auteur de la réserve. Cette éventualité est déjà prévue dans le projet, mais peut-être y aurait-il lieu d'envisager la situation dans l'article 21 aussi. Le Rapporteur spécial se demande seulement s'il est exact de présenter la situation comme résultant d'un droit unilatéral de l'Etat qui fait objection de déterminer l'existence de relations contractuelles entre les deux Etats. Il était persuadé que, dans tous les cas, il devait y avoir une sorte de consentement et c'est pourquoi il a proposé, au paragraphe 3 de ses observations concernant l'article 21, un texte quelque peu différent ¹ que la Commission pourrait examiner si elle décide de tenir compte de l'observation du Gouvernement des Etats-Unis.

4. La question concernant la rédaction qui fait l'objet du paragraphe 1 de ses observations doit être laissée en suspens, car son sort dépend de la décision qui sera prise au sujet du remaniement des articles 18 à 20.

5. M. YASSEEN pense que l'article 21 ne pose pas de problème, comme le prouvent les commentaires des gouvernements, mais, sur les deux points évoqués par le Rapporteur spécial, la Commission doit quand même se prononcer.

¹ Paragraphe supplémentaire proposé par le Rapporteur spécial :

« Lorsqu'un Etat fait objection à la réserve d'un autre Etat, mais que les deux Etats se considèrent néanmoins comme mutuellement liés par le traité, la disposition à laquelle la réserve a trait ne s'applique pas dans les relations entre ces Etats. »

6. D'une part, ni le Gouvernement japonais, ni celui des Etats-Unis, n'acceptent les mots « se prévaloir » : le premier propose « bénéficiaire », le deuxième « appliquer ». De l'avis de M. Yasseen, toutes ces expressions aboutissent au même résultat : quand on peut se prévaloir d'une réserve, on peut l'appliquer comme il a été stipulé, c'est-à-dire modifier le traité en conséquence. Pour sa part, il préférerait « appliquer », qui n'a pas vraiment un caractère aussi radical que « modifier ».

7. D'autre part, le Gouvernement des Etats-Unis propose un paragraphe nouveau concernant le cas où un Etat fait objection à une réserve ou refuse de l'accepter, mais se considère néanmoins comme étant en relations conventionnelles avec l'Etat auteur de la réserve. M. Yasseen pense que cette idée mérite d'être retenue dans le projet d'articles. Le Rapporteur spécial a fait une remarque très ingénieuse en disant qu'il faut considérer cette situation comme une situation soumise elle aussi au consentement mutuel des parties, car il se peut que l'Etat auteur de la réserve donne beaucoup d'importance à celle-ci et qu'il ne conçoive pas de relations conventionnelles avec un Etat qui n'accepte pas l'application de la réserve. En conséquence, si la Commission veut que l'article envisage ce cas, il lui faut accepter la suggestion du Rapporteur spécial et considérer le lien de traité, en cas d'objection à une réserve, comme étant aussi le résultat de l'accord mutuel entre les deux Etats, l'auteur de la réserve et l'auteur de l'objection.

8. M. ROSENNE déclare que l'orientation des débats sur les trois articles précédents de la section des réserves l'incite à se prononcer en faveur de la suggestion de M. Ruda ² selon laquelle la définition qui se trouve à l'alinéa 1 *f* de l'article premier devrait être transférée à l'article 21 si elle porte réellement sur l'effet des réserves.

9. Dans le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial pour l'alinéa *b* du paragraphe 1, il serait plus exact de remplacer le mot « dispositions » par le mot « application ».

10. La conception unilatérale de la situation dont le Gouvernement des Etats-Unis a fait état dans ses observations sur le paragraphe 2 est plus conforme à la structure générale des dispositions concernant les réserves adoptées par la Commission et elle paraît préférable à la conception de réciprocité proposée par le Rapporteur spécial; en effet, si un Etat formule une réserve, celle-ci met automatiquement en jeu toutes les dispositions juridiques concernant l'institution des réserves; en cas d'objection à la réserve, l'Etat qui fait objection doit avoir une certaine latitude pour décider s'il désire ou non avoir des rapports contractuels avec l'Etat auteur de la réserve malgré la réserve formulée. Ce serait compliquer inutilement la question que d'exiger un nouvel accord entre les deux Etats sur le point de savoir s'ils désirent ou non avoir des relations contractuelles entre eux en pareil cas.

11. M. RUDA rappelle l'observation qu'il a faite la veille au sujet de l'article 20 et de son titre ³ : l'article

² Voir 799^e séance, par. 46.

³ *Ibid.*, par. 45.

qui traite véritablement de l'effet des réserves est l'article 21, lequel débute d'ailleurs par les mots « Une réserve... a pour effet... » (*Las reservas... tendrán por efecto*). Dans le commentaire même de 1962 sur l'article 21, il est dit que « cet article énonce les règles relatives aux effets juridiques d'une réserve qui a été établie conformément aux dispositions des articles 18, 19 et 20 ». Par conséquent, le titre de l'article 21 ne concorde pas avec le contenu de cet article.

12. Pour ce qui est de la forme, M. Ruda approuve le texte de l'alinéa *a* du paragraphe 1, mais estime qu'il faut modifier, en espagnol du moins, celui de l'alinéa *b* où le mot *pretendan* n'a aucun sens.

13. Quant au fond, M. Ruda est tout à fait d'avis d'ajouter à l'article un paragraphe visant la situation qui est créée lorsqu'un Etat qui fait objection à une réserve ou refuse de l'accepter, se considère néanmoins comme étant en relations conventionnelles avec l'Etat auteur de la réserve. Cette idée figurait déjà comme élément nouveau dans la résolution X que la quatrième réunion du Conseil interaméricain de juristes a adoptée en 1959⁴ et elle tient compte du mécanisme des réserves dans le système interaméricain. Quant à voir dans la situation une manifestation unilatérale ou bilatérale de volonté, M. Ruda penche plutôt pour le point de vue unilatéral, ainsi que le préconise le Gouvernement des Etats-Unis, pour les raisons invoquées par M. Rosenne.

14. M. CASTRÉN se déclare disposé à accepter l'article tel que la Commission l'a rédigé en 1962, avec la modification de forme que le Rapporteur spécial propose d'apporter à la phrase d'introduction. Peut-être aussi pourrait-on remanier l'alinéa *b* du paragraphe 1 comme le Rapporteur spécial le suggère.

15. Quant au paragraphe supplémentaire que le Rapporteur spécial propose d'ajouter à l'article, M. Castrén ne le juge pas nécessaire, car l'alinéa *b* du paragraphe 1, que ce soit sous son ancienne forme ou sous la nouvelle, couvre le cas visé.

16. M. TOUNKINE pense, comme M. Ruda, que le titre de l'article 21 n'est pas satisfaisant, car en fait il s'agit des effets juridiques d'une réserve : c'est là un point dont devrait s'occuper le Comité de rédaction, notamment en raison du titre actuel de l'article 20.

17. Dans l'ensemble, le texte de l'article 21 arrêté à la quatorzième session est acceptable. Il conviendrait de simplifier le paragraphe 1, car les deux alinéas distincts ne sont pas nécessaires; il suffit d'énoncer la règle selon laquelle, à la suite d'une réserve, le traité s'applique entre l'Etat auteur de la réserve et les autres parties acceptant la réserve, exception faite des clauses auxquelles la réserve a trait.

18. M. Tounkine pense, comme le Rapporteur spécial, que l'hypothèse décrite par le Gouvernement des Etats-Unis ne résulte pas d'une attitude unilatérale, mais le texte que le Rapporteur spécial suggère pour en tenir compte pourrait entraîner des complications de procédure inutiles en exigeant que les deux Etats spécifient s'ils se considèrent ou non comme étant liés par

le traité entre eux. La formule proposée par les Etats-Unis, qui est plus simple et sans ambiguïté, est probablement préférable.

19. Comme il est évident qu'une réserve n'a d'incidence que sur les relations conventionnelles entre l'Etat auteur de la réserve et les parties qui ont accepté la réserve ou celles qui, tout en objectant, ont l'intention de rester en relations conventionnelles avec l'Etat auteur de la réserve, M. Tounkine n'est pas entièrement convaincu de la nécessité de maintenir le paragraphe 2.

20. M. VERDROSS pense que l'idée sur laquelle repose l'article 21 est claire, mais que, pour éviter toute confusion, il serait préférable de maintenir le paragraphe 2.

21. M. YASSEEN fait observer que la réserve peut avoir une importance capitale pour l'Etat qui la présente et qui tient peut-être beaucoup à ce que la disposition à laquelle il fait une réserve soit appliquée d'une certaine manière : le traité lui-même dans son ensemble et la volonté de l'Etat d'être considéré comme partie au traité peuvent en être affectés.

22. Peut-on présumer que l'Etat qui fait la réserve acceptera d'être en relations conventionnelles avec l'Etat qui fait objection à la réserve? M. Yasseen ne le croit pas, parce que cette présomption ne correspond pas à la règle générale en la matière. L'Etat qui présente une réserve a le droit de penser qu'il n'y aura pas de relations conventionnelles entre lui et l'Etat qui fait une objection à sa réserve. Il est très rare, en effet, que l'Etat qui fait objection à une réserve accepte en même temps certaines relations conventionnelles avec l'Etat auteur de la réserve.

23. M. Yasseen croit donc que l'Etat auteur d'une réserve qui n'est pas acceptée doit avoir son mot à dire et qu'il conviendrait d'ajouter une formule comme « à moins que l'Etat qui a formulé la réserve ne s'y oppose ».

24. M. PAL déclare que, pour les raisons données par M. Yasseen, la rédaction définitive du paragraphe supplémentaire proposé par le Rapporteur spécial pour tenir compte de l'observation du Gouvernement des Etats-Unis dépendra dans une large mesure du texte même de l'alinéa 2 *b* de l'article 20, concernant l'effet juridique des objections aux réserves. Il préfère au texte du Gouvernement des Etats-Unis celui du Rapporteur spécial, qui est plus logique et fait porter l'accent sur les relations bilatérales entre les deux Etats. La décision d'être en relations conventionnelles avec un autre Etat ne peut être prise unilatéralement.

25. M. TOUNKINE n'a pas entièrement compris l'argument de M. Yasseen. Une objection de principe à une réserve peut être formulée dans certaines circonstances, mais ce ne sera rien de plus qu'une déclaration politique, car en fait l'Etat qui fait objection est prêt à appliquer le traité à tous égards, sauf en ce qui concerne la disposition à laquelle la réserve a trait. M. Tounkine n'a pas d'idée arrêtée à ce sujet et croit que la question n'a pas de conséquences pratiques très importantes, car il y aura probablement consentement mutuel entre les deux Etats pour l'application du traité.

26. M. YASSEEN croit qu'il y a aussi une différence d'effet entre l'objection à la réserve et l'acceptation

⁴ *Annuaire de la Commission du droit international 1960*, vol. II, p. 127, par. 94.

de la réserve. Le paragraphe supplémentaire proposé dit que lorsqu'un Etat fait objection à la réserve d'un autre Etat, mais que les deux Etats se considèrent néanmoins comme mutuellement liés par le traité, « la disposition à laquelle la réserve a trait ne s'applique pas dans les relations entre ces Etats ». En effet, la réserve pourrait apporter une modification à une certaine disposition, tendre à garder la disposition sous une forme modifiée. L'Etat qui fait objection à une réserve peut accepter un lien de traité avec l'autre, abstraction faite de la disposition qui est l'objet de la réserve. La différence réside en ce qu'en cas d'acceptation, on applique la disposition amendée par la réserve, tandis qu'en cas d'objection, on ne l'applique absolument pas. Cette différence justifie que l'Etat auteur d'une réserve exprime sa volonté.

27. M. AGO ne comprend pas très bien la thèse soutenue par M. Yasseen. Un Etat déclare accepter le traité avec une réserve : son acceptation avec ladite réserve étant établie, elle n'a plus besoin de se manifester une fois encore. L'autre Etat fait une objection, en laissant toutefois entendre que cette objection n'a qu'une valeur politique et n'aura pas pour effet juridique d'empêcher le traité d'entrer en vigueur entre les deux Etats, et ce avec la réserve. Le consentement est, par conséquent, établi dès ce moment et il serait étrange de demander encore après une discussion entre les parties pour que le traité puisse entrer en vigueur.

28. M. BRIGGS déclare qu'en ce qui concerne la question de l'effet juridique d'une réserve pour l'Etat auteur de celle-ci et pour les Etats qui l'acceptent, la règle est correctement formulée à l'alinéa 1 *a* du texte de 1962. Une réserve modifie le traité, et non pas simplement son application. Dans certaines circonstances, elle peut même avoir pour effet de supprimer une clause donnée.

29. Il n'y a pas de problème grave lorsqu'un Etat qui fait objection à une réserve ne se considère pas comme lié par le traité dans ses rapports avec l'Etat auteur de la réserve parce que, bien que les deux Etats soient parties au traité, celui-ci ne s'applique pas dans leurs relations mutuelles.

30. Le Gouvernement des Etats-Unis a fait une suggestion prévoyant la faculté pour l'Etat qui fait objection de considérer le traité comme étant applicable entre lui et l'Etat qui a formulé la réserve, sauf en ce qui concerne les dispositions auxquelles la réserve a trait. A ce propos, M. Briggs préfère le texte proposé par le Gouvernement des Etats-Unis pour les raisons exposées par M. Rosenne.

31. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, résumant le débat, déclare qu'il peut admettre l'une et l'autre des deux tendances qui se sont manifestées au sujet du paragraphe supplémentaire à ajouter éventuellement afin de donner satisfaction au Gouvernement des Etats-Unis. Comme il a été indiqué, l'une ou l'autre des deux versions aurait les mêmes effets pratiques et, dans cette situation particulière, les deux Etats seraient probablement disposés à considérer le traité comme étant en vigueur entre eux, exception faite des dispositions donnant lieu à des réserves. L'objection véritable de Sir Humphrey à l'égard du texte proposé

par les Etats-Unis a trait à l'emploi des mots « se considère », qui donnent l'impression que l'Etat qui fait objection détient, à cause de la réserve, une sorte de droit unilatéral d'adopter une certaine position. Il est certain que l'Etat auteur de la réserve, mis en présence d'une objection formulée en termes inacceptables, a le droit de refuser d'avoir des relations conventionnelles avec l'Etat qui fait objection quand bien même ce dernier serait disposé à en avoir avec lui. Peut-être est-ce là un cas qui se produit rarement, mais on peut citer des exemples récents de réserves à des traités multilatéraux qui ont provoqué de sérieuses controverses. Le texte des Etats-Unis va trop loin dans un certain sens et, dans son propre texte, l'élément d'accord mutuel est peut-être trop nettement mis en relief. On peut laisser au Comité de rédaction le soin d'élaborer une formule.

32. Sir Humphrey reconnaît que le titre de l'article 21 n'est pas très exact, mais en 1962 on avait éprouvé des difficultés à trouver des titres satisfaisants pour les articles 20 et 21, qui traitent, l'un et l'autre, de certains aspects des effets des réserves. Le Comité de rédaction réussira sans doute à remédier à cette lacune.

33. En ce qui concerne la suggestion de M. Tounkine d'abrèger le texte du paragraphe 1, il faudra se montrer prudent. Le système « souple » est si délicat et ses conséquences, notamment en ce qui concerne les traités multilatéraux, sont si importantes que le texte devra probablement être assez complet et explicite.

34. Quant au paragraphe 2, qui, de l'avis de M. Tounkine, pourrait être supprimé, Sir Humphrey partage le point de vue de M. Verdross selon lequel il y aurait quelque raison de garder le texte dans l'intérêt de la clarté, mais le libellé peut, bien entendu, être amélioré par le Comité de rédaction.

35. M. AMADO voudrait que le Comité de rédaction étudie encore une fois le paragraphe 2, qui affirme qu'une réserve ne produit d'effet que dans les rapports entre l'Etat auteur de la réserve et les autres parties au traité qui ont accepté la réserve et qu'elle n'influe aucunement sur les droits et obligations des autres parties au traité dans les rapports qu'elles ont entre elles. Il ne croit pas que l'on puisse être explicite à ce point et que pareille conclusion se dégage de la pratique.

36. M. CASTRÉN voit, comme M. Pal, un rapport très étroit entre le nouveau paragraphe proposé par le Gouvernement des Etats-Unis et le Rapporteur spécial, et l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 20. Il souhaiterait que le Comité de rédaction examine s'il ne serait pas préférable de traiter la question soulevée par le Gouvernement des Etats-Unis dans le cadre de l'article 20.

37. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, pense qu'en effet, il est peut-être un peu trop catégorique de dire qu'une réserve ne produit effet qu'entre tels et tels Etats et n'influe aucunement sur les droits et obligations des autres parties. Il serait préférable de trouver une expression plus modérée, car il y a certaines implications juridiques même dans ce cas.

38. Dans un traité multilatéral, si certains Etats sont liés par une réserve et que d'autres soient parties au traité sans réserve, la question se pose de savoir quel est le rapport entre les parties, si elles sont ou non liées du point de vue de l'accomplissement des devoirs et s'il n'y a pas de discrimination à cet égard.

39. L'Argentine et le Guatemala, par exemple, font toujours des réserves aux traités auxquels est partie le Royaume-Uni. Il ne s'agit pas de réserves d'ordre juridique, mais de réserves politiques fondées sur des prétentions juridiques. Dans ce cas, y a-t-il vraiment égalité des parties, étant donné que les réserves excluent l'application mutuelle? Certains Etats passent sous silence les déclarations et réserves des deux Etats en question, mais d'autres rejettent les réserves: ces derniers sont-ils en relations de traité avec l'Argentine et, de Guatemala, ou les premiers seulement le sont-ils?

40. M. TSURUOKA se demande quel est l'effet de l'opposition à une réserve lorsque cette opposition est accompagnée d'une volonté manifestant que l'Etat qui fait objection à la réserve entrerait néanmoins en rapports contractuels avec l'Etat auteur de la réserve. Si la réserve tend à exclure un article dans sa totalité et que l'Etat opposant déclare ne pas accepter la réserve mais vouloir entrer en rapports contractuels avec l'Etat qui en est auteur, l'acceptation et l'opposition reviennent au même, du point de vue des effets juridiques. De l'avis de M. Tsuruoka, il importe d'éclaircir la situation dans le commentaire.

41. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît qu'on peut considérer le paragraphe 2 comme une répétition; toutefois, il faudra sans doute le maintenir bien que l'idée ne soit nullement facile à exprimer. Il espère qu'on pourra donner satisfaction à M. Amado dont la remarque demeure très présente à son esprit.

42. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction, en le priant de tenir compte de la discussion qui vient de se dérouler.

*Il en est ainsi décidé*⁵.

ARTICLE 22 (Retrait des réserves)

Article 22

Retrait des réserves

1. Une réserve peut, à tout moment, être retirée sans que le consentement des Etats qui l'ont acceptée soit nécessaire. Ce retrait prend effet au moment où les autres Etats intéressés en reçoivent notification.

2. En cas de retrait d'une réserve, les dispositions de l'article 21 cessent de s'appliquer.

43. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter la nouvelle version qu'il propose pour l'article 22 et qui est ainsi libellée:

A moins que le traité n'en dispose autrement

a) Une réserve peut, à tout moment, être retirée sans

que le consentement des Etats qui l'ont acceptée soit nécessaire;

b) Ce retrait produit effet au moment où les autres Etats intéressés en reçoivent notification de la part du dépositaire ou, s'il n'existe pas de dépositaire, de la part de l'Etat auteur de la réserve;

c) A la date où le retrait produit effet, l'article 21 cesse de s'appliquer, étant entendu que pendant les trois mois suivant cette date, une partie ne sera pas réputée avoir enfreint la disposition sur laquelle porte la réserve pour le seul motif qu'elle n'a pas apporté les modifications nécessaires à son droit interne ou à sa pratique administrative.

44. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle qu'à la quatorzième session la Commission a jugé qu'il importait d'insérer la règle selon laquelle une réserve peut être retirée à tout moment sans que le consentement des Etats qui ont accepté la réserve soit requis à cet effet. La Commission a également jugé utile de prévoir que le retrait ne prendra pas effet tant que sa notification n'aura pas été reçue par les autres Etats intéressés; cette règle est une dérogation aux règles normales qui régissent l'époque à laquelle les instruments prennent effet dans le système général des traités multilatéraux.

45. Deux suggestions qui découlent des observations des gouvernements peuvent être renvoyées au Comité de rédaction sans que la Commission les examine plus avant. La première est que l'article 22 devrait prendre la forme d'une règle supplétive; c'est pourquoi Sir Humphrey a suggéré qu'il soit précédé de la clause « A moins que le traité n'en dispose autrement ». La seconde découle de l'observation du Gouvernement israélien, qui a relevé qu'aucune mention n'étant faite de la possibilité de notifier le retrait par l'intermédiaire du dépositaire, le texte de 1962 donne à penser que la notification doit être adressée directement aux autres parties. Cette omission est due à l'inadvertance. Tout au long du projet, on ne doit pas oublier la distinction entre les traités pour lesquels il existe un dépositaire et ceux pour lesquels il n'en existe pas.

46. Deux autres observations plus importantes ont été faites sur le fond. Le Gouvernement israélien estime que la notification du retrait d'une réserve doit normalement prendre effet conformément aux termes du traité ou, si celui-ci est muet sur la question, conformément aux règles énoncées dans les présents articles. Le Rapporteur spécial ne croit pas qu'en fait beaucoup de traités contiennent des dispositions détaillées de cette nature, si bien que la règle élaborée par la Commission a beaucoup de chance d'être la seule appliquée. Le problème de l'époque à laquelle la notification du retrait faite par l'intermédiaire d'un dépositaire prendra effet a été l'objet d'une discussion à la quatorzième session au sein de la Commission ou du Comité de rédaction, et, autant qu'il s'en souvienne, la Commission a été d'accord pour penser que cette notification doit prendre effet dès qu'elle a été reçue par le dépositaire. Dans ses observations relatives à l'article 29, le Gouvernement israélien a fait une proposition visant à tenir compte des procédures administratives que le dépositaire doit appliquer normalement pour la préparation des communications correspondantes et du temps

⁵ Pour la reprise du débat sur la section relative aux réserves, voir 813^e séance, par. 1 à 109, et 814^e séance, par. 1 à 30.

nécessaire pour qu'elles parviennent aux différents Etats par les voies normales. Ce point devrait être examiné en relation avec l'article 29 afin de déterminer si la Commission doit modifier les hypothèses sur lesquelles elle a travaillé. Le Gouvernement israélien s'est référé à l'affaire du *Droit de passage*⁶, où ce problème a joué un rôle très important, vu son influence sur la question de compétence. En fait, le Gouvernement israélien propose que la Commission, au lieu de suivre la ligne de conduite adoptée par la Cour internationale de Justice dans cette affaire, considère que la notification du retrait d'une réserve ne devient pas automatiquement et immédiatement effective et qu'elle prévoit un certain délai pour permettre aux autres parties de prendre connaissance de la notification.

47. Le Gouvernement du Royaume-Uni a fait remarquer que les Etats ont besoin d'un certain temps pour adapter leur législation interne ou leur pratique administrative à la suite du retrait d'une réserve. Compte tenu de cette observation, le Rapporteur spécial a suggéré, au paragraphe 5 de son commentaire, un texte révisé comportant un léger changement dans la présentation de l'article et prévoyant, au paragraphe c, une période de trois mois pour adopter, s'il y a lieu, les mesures législatives ou administratives nécessaires.

48. Dans son paragraphe c, le Rapporteur spécial propose une disposition suivant laquelle l'Etat auteur de la réserve n'est pas admis, pendant une certaine période, à se plaindre d'une violation du traité portant sur la partie modifiée si la seule raison de cette violation est que les autres Etats intéressés n'ont pas opéré les modifications nécessaires dans leur législation et leur pratique. Peut-être trouvera-t-on que cette règle est un moyen compliqué de régler la question, mais il lui a paru plus approprié que celui qui consisterait à suspendre l'effet d'un retrait pendant une certaine période.

49. M. VERDROSS fait observer que lorsqu'une réserve a été présentée par un Etat et acceptée par un autre Etat, il existe un accord entre ces deux Etats. Or, en principe, un accord ne peut être modifié unilatéralement. Par conséquent, l'article 22 énonce une exception à ce principe général et aussi une exception à l'article 21. Cette exception se justifie si l'on admet que l'Etat qui accepte une réserve le fait dans un esprit de conciliation mais préfère le traité sous sa forme intégrale. Toutefois, il peut arriver que l'Etat qui accepte la réserve soit en complet accord avec l'Etat auteur de la réserve. Dans ce cas, on ne voit pas pourquoi l'Etat auteur de la réserve pourrait la retirer sans le consentement de l'Etat qui a accepté cette réserve. M. Verdross tenait à faire cette observation mais il ne présente aucune proposition concrète, puisqu'aucun gouvernement n'a formulé d'objection à cet égard.

50. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il n'a connaissance d'aucun cas où un Etat ait protesté contre le retrait d'une réserve par un autre Etat. Normalement, un traité est conclu

pour être appliqué intégralement; les réserves sont une exception qui est seulement tolérée. En théorie, M. Bartos est d'accord avec M. Verdross, mais il ne croit pas que ce point ait une importance du point de vue pratique.

51. M. AGO dit que la question soulevée par M. Verdross oblige à distinguer entre deux hypothèses. Si l'Etat qui a accepté une réserve à un traité multilatéral a lui-même accepté ce traité sans faire la même réserve, il est évident que son consentement n'est pas nécessaire pour que l'Etat auteur de la réserve puisse retirer celle-ci. Mais il peut arriver que deux Etats parties à un traité multilatéral aient, chacun de son côté, formulé la même réserve; dans ce cas, si l'un des Etats veut retirer sa réserve, le consentement de l'autre est nécessaire pour que ce retrait prenne effet entre eux. Sinon, entre deux Etats qui ont fait la même réserve, il suffirait que l'un d'eux la retire pour que l'autre soit obligé de la retirer aussi. La Commission ferait donc bien de tenir compte de cette hypothèse.

52. M. AGO accepte l'idée énoncée au paragraphe c de la nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial, mais pense que la forme pourrait en être allégée.

53. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, reconnaît qu'une question se pose dans le deuxième des cas cités par M. Ago. Un autre cas qui se présente encore dans la pratique est celui où un groupe d'Etats conviennent entre eux d'accepter un traité avec les mêmes réserves. M. Bartos dit qu'il n'avait pas envisagé ce cas dans sa précédente intervention.

54. M. TSURUOKA se réfère au paragraphe c de la nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial. En 1962, il n'était pas radicalement opposé à ce que soit reconnue la liberté de retirer une réserve sans consultation préalable avec les autres parties; néanmoins, il avait pensé à la situation à laquelle le Gouvernement du Royaume-Uni a fait allusion dans ses observations écrites. De plus l'acceptation de la réserve crée une situation de fait qui peut durer un certain temps. Pour modifier cette situation, pour changer une pratique commerciale par exemple, l'Etat qui a accepté la réserve devrait avoir un certain délai pour s'adapter à la situation nouvelle créée par le retrait de la réserve. M. Tsuruoka est donc partisan de maintenir le paragraphe c sous une forme ou sous une autre ou bien, à défaut, de donner les précisions voulues dans le commentaire.

55. Quant au problème soulevé par M. Verdross, il est certain que, surtout dans l'hypothèse citée par le Président — celle de l'action commune d'un groupe d'Etats — le retrait d'une réserve par l'un des membres du groupe aurait effet par rapport aux Etats étrangers à ce groupe, mais non par rapport à ceux qui en font partie. L'effet d'un tel retrait sur les relations entre les membres du groupe mériterait d'être éclairci.

56. M. ELIAS se prononce en faveur du nouveau libellé de l'article 22 proposé par le Rapporteur spécial, mais pense que le paragraphe c devrait être abrégé: l'indication selon laquelle la période de trois mois est destinée à permettre d'apporter les modifications néces-

⁶ Affaire concernant le droit de passage sur territoire indien (*Objections préliminaires*), C.I.J., Recueil, 1957, p. 125.

saires au droit interne doit être transférée dans le commentaire.

57. M. RUDA déclare que les mots « A moins que le traité n'en dispose autrement », que le Rapporteur spécial propose de placer en tête de l'article, sont à la fois utiles et nécessaires.

58. Il n'a pas d'objection particulière à élever contre le paragraphe *b* proposé par le Rapporteur spécial, mais pense que l'idée énoncée dans ce paragraphe est déjà contenue dans l'article 21.

59. M. RUDA n'est pas en faveur du délai de grâce de trois mois proposé par le Rapporteur spécial au paragraphe *c*. En droit strict, il n'y a pas de différence entre l'entrée en vigueur pour un Etat d'une des clauses d'un traité à la suite du consentement à être lié donné par cet Etat et l'entrée en vigueur d'une clause à la suite du retrait par un autre Etat d'une réserve à cette clause. Il n'y a pas de raison de prévoir un délai de trois mois pour les modifications du droit interne dans le second cas, alors qu'aucune disposition de ce genre n'est prévue dans le premier cas. C'est pourquoi il convient de supprimer le paragraphe *c*.

60. M. AMADO dit que le retrait d'une réserve par un Etat peut contenter les autres Etats mais peut aussi les inquiéter et soulever des problèmes compliqués. Lorsqu'il s'agit de certains traités multilatéraux de caractère commercial ou économique, par exemple, le retrait d'une réserve peut, en modifiant le régime en vigueur, avoir des conséquences pratiques très graves pour certains pays parties au traité.

61. Au sujet du paragraphe *c* de la nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial, M. Amado partage jusqu'à un certain point l'avis de M. Ruda sur la question du délai. En outre, c'est aller trop loin que de parler des dispositions que les Etats doivent prendre sur le plan interne. Si la Commission maintient cette disposition, elle devra l'alléger, la rendre beaucoup plus discrète, en disant simplement que les parties au traité prendront les dispositions administratives nécessaires en cas de retrait d'une réserve.

62. M. ROSENNE souligne que les traités du type mentionné par M. Amado sont peut-être ceux pour lesquels les réserves ne seraient pas être admissibles aux termes des propositions faites par la Commission elle-même.

63. Lorsque deux Etats font des réserves identiques sur la base d'un accord auxiliaire entre eux, le retrait unilatéral de cette réserve par l'un d'entre eux peut fort bien être une violation de cet accord auxiliaire. Mais pour le reste la situation juridique restera inchangée car, du fait que l'autre Etat maintient la réserve, celle-ci demeurera en vigueur entre ledit Etat et l'Etat qui l'a retirée. On peut citer des cas où un certain nombre de pays formulent la même réserve; si l'un de ces pays retire sa réserve, il n'est pas douteux que la réserve subsiste dans ses rapports avec les autres pays, qui n'ont pas retiré la leur.

64. M. Rosenne accepte en principe la proposition du Rapporteur spécial relative au paragraphe *c*. A cet égard, sa propre proposition (A/CN.4/L.108) tendant à compléter l'article 29 ou à ajouter un nouvel article

29 *bis*, aux termes duquel toute notification adressée par le dépositaire aux Etats intéressés produit effet 90 jours après la réception, par le dépositaire, de l'instrument qui fait l'objet de la communication, peut avoir une certaine incidence sur la rédaction du paragraphe *c*. Il est certain que l'adoption de la proposition de M. Rosenne permettrait d'abrégé ces dispositions.

65. Au paragraphe *b*, le passage où il est question du moment « où les autres Etats intéressés... reçoivent » notification est moins clair qu'il ne paraît, en raison de la diversité des méthodes de transmission. M. Rosenne reviendra sur ce point au moment où il présentera sa proposition ⁷.

66. M. TOUNKINE estime que la formule placée en tête de l'article 22 dans le texte proposé par le Rapporteur spécial est utile : lorsque le traité contient des dispositions au sujet du retrait des réserves, ces dispositions doivent l'emporter.

67. Il propose de supprimer, à la fin du paragraphe *b* du texte proposé par le Rapporteur spécial, les mots « de la part du dépositaire ou, s'il n'existe pas de dépositaire, de la part de l'Etat auteur de la réserve ». La disposition se bornerait ainsi à énoncer la règle de fond et les détails de procédure pourraient être mentionnés ailleurs. M. Tounkine ajoute que le Comité de rédaction devrait examiner s'il ne conviendrait pas de grouper toutes les dispositions de procédure dans deux articles distincts. Dans le cas où il existe un dépositaire, l'article 29, relatif aux fonctions du dépositaire, serait l'endroit indiqué pour faire figurer ces détails de procédure. Dans le cas où il n'existe pas de dépositaire, il conviendrait peut-être de traiter la question dans un article distinct déclarant que toutes les communications concernant le traité, toutes les réserves qui s'y rapportent et tout retrait de réserves feront l'objet de notifications directes entre les parties.

68. M. Tounkine se prononce en faveur du paragraphe *c*, qui prévoit un délai de trois mois pour les modifications nécessaires du droit interne, mais il pense, comme M. Elias, qu'il est souhaitable de simplifier le texte. Il ne croit pas que ce cas puisse être rapproché de celui où un Etat donne son consentement à être lié. Dans ce dernier cas, si le traité stipule qu'il entrera en vigueur à la signature, un Etat qui prévoit des difficultés d'adaptation de sa législation interne peut retarder cette entrée en vigueur de la période nécessaire en signant *ad referendum* ou sous réserve de ratification. Si le traité au contraire stipule qu'il entrera en vigueur après ratification, un Etat peut s'assurer tout le temps dont il a besoin par le moyen simple qui consiste à ne pas ratifier jusqu'à ce qu'il ait apporté les modifications nécessaires à son droit interne.

69. En l'occurrence, la modification de situation dépend, non pas de la volonté de l'Etat intéressé, mais de celle de l'Etat auteur de la réserve qui décide de retirer sa réserve, comme le montre l'exemple donné par M. Amado. Le retrait peut alors causer un vif embarras aux Etats qui ont besoin d'adapter leur législation interne.

⁷ Voir 803^e séance, par. 30 à 35.

70. Au sujet de la question soulevée par M. Verdross, M. Tounkine estime qu'il n'y a pas de problème lorsque plusieurs Etats ont formulé des réserves identiques; si l'un d'entre eux retire sa réserve tandis qu'un autre la maintient, la réserve de ce dernier subsistera dans ses rapports avec l'Etat qui a retiré la sienne. En fait, ce problème est réglé par le texte actuel de l'article 22.

71. M. CASTRÉN déclare que, sous réserve de quelques modifications de forme, il accepte la nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial.

72. Sur le problème soulevé par M. Verdross, il partage l'avis de M. Rosenne et de M. Tounkine. Si des réserves identiques ont été faites indépendamment par plusieurs Etats, l'un quelconque de ces Etats a le droit de retirer sa réserve sans consulter les autres et sans avoir à obtenir leur consentement; ce retrait n'empêche pas que les autres réserves identiques demeurent. Si au contraire un groupe d'Etats est convenu d'accepter un traité en faisant des réserves identiques, le retrait de la réserve par l'un des Etats du groupe pose un problème particulier, qui est peut-être celui de la violation de cet accord distinct; mais M. Castrén ne croit pas que ce problème doive être traité dans le projet.

73. M. BRIGGS estime que le cas mentionné par M. Amado illustre les dangers qui accompagnent l'acceptation de réserves tout autant que ceux qui résultent du retrait de réserves.

74. Le paragraphe *a* proposé par le Rapporteur spécial lui paraît satisfaisant: ce texte représente la seule manière possible d'aborder le problème.

75. Quant au paragraphe *b*, il faut considérer d'abord la nécessité de conférer un effet immédiat au retrait pour l'Etat qui retire sa réserve. M. Briggs rappelle que la notification du retrait sera reçue à des dates différentes dans les diverses parties du monde. Avec le texte proposé par le Rapporteur spécial, il faut donc se demander combien de temps un Etat devra attendre avant que le retrait de sa réserve ne prenne effet. M. Briggs pense, comme M. Tounkine, que la dernière partie du paragraphe *b* devrait être supprimée; l'idée qu'elle énonce pourra probablement être introduite ailleurs dans le projet d'articles.

76. Pour ce qui est du paragraphe *c*, M. Briggs a été entièrement convaincu par la logique de l'argumentation de M. Ruda. Aucun délai de grâce de ce genre n'est prévu lorsqu'un Etat accepte les obligations découlant du traité en établissant son consentement à être lié. En outre, le contenu du paragraphe *c* se rapporte non au droit des traités, mais à la responsabilité internationale.

77. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, résumant le débat, constate que tous les membres sont d'accord sur la nécessité de la clause introductive qui figure dans son texte révisé.

78. Pour ce qui est de la question soulevée par M. Verdross, Sir Humphrey dit que la présentation de réserves parallèles par un certain nombre d'Etat est un trait tout à fait commun des traités multilatéraux. Les services juridiques des gouvernements ont tendance à se servir, pour une réserve donnée, des termes mêmes qui ont été élaborés par l'Etat qui a été le premier à

faire la réserve. Bien qu'il en résulte des réserves parallèles, ces réserves sont tout à fait indépendantes l'une de l'autre et n'impliquent aucune entente spéciale de la part des Etats qui les ont faites. Ce genre de situation n'appelle pas de dispositions spéciales sur le retrait des réserves, car le retrait de la réserve d'un Etat n'affecte manifestement pas les réserves des autres Etats.

79. La situation est autre lorsqu'il s'agit d'un accord séparé, accessoire au traité principal, par lequel deux ou plusieurs Etats s'entendent pour faire la même réserve. Le retrait de la réserve de l'un des Etats intéressés pose le problème de traités, dont les dispositions sont incompatibles, sujet qui n'a rien à voir avec l'article 22.

80. La question traitée au paragraphe *c* présente quelque importance pour les Etats tels que le Royaume-Uni, dans lesquels il n'existe pas de dispositions constitutionnelles permettant d'incorporer automatiquement dans le droit interne les dispositions du droit international, en particulier celles d'un traité. Dans ces pays, une action législative est nécessaire pour donner effet aux obligations découlant d'un traité et le Rapporteur spécial pense, comme M. Tounkine, que le cas envisagé au paragraphe *c* n'est pas analogue à celui où un Etat donne son consentement à être lié par un traité; dans ce dernier cas, l'Etat en cause peut prévoir la situation et agir en conséquence. Il en est tout autrement lorsqu'un Etat auteur d'une réserve s'est dégagé de quelque clause du traité; le retrait ultérieur de cette réserve peut rendre difficile pour certaines autres parties au traité d'adapter leur droit interne. Certains Etats pourraient se trouver dans une situation analogue lorsqu'un traité déjà en vigueur acquiert force obligatoire à l'égard d'une nouvelle partie et de ce fait nécessite une adjonction à la législation interne; mais dans la pratique, cette situation ne donne pas lieu à des difficultés.

81. Sir Humphrey Waldock reconnaît que les dispositions du paragraphe *c* devraient être simplifiées mais il pense que cette simplification ne doit pas aller jusqu'à énoncer une règle aussi radicale que celle qui stipulerait que les effets du retrait doivent être suspendus pendant un certain nombre de mois.

82. La suggestion de M. Tounkine concernant les éléments de procédure, qui est d'ordre rédactionnel, devrait être renvoyée au Comité de rédaction; la modification envisagée aura d'ailleurs des répercussions sur un certain nombre d'autres articles.

83. M. AMADO dit que la difficulté qu'il éprouve au sujet du paragraphe *c* tient à ce que la Commission s'efforce principalement de codifier les règles existantes du droit international; ses incursions dans le domaine du développement progressif de ce droit ont été timides. Existe-t-il une pratique suffisante à cet égard? Dans son exposé, le Rapporteur spécial a surtout placé le problème sous l'angle de l'utilité pratique d'une règle pour résoudre les difficultés que les Etats peuvent éprouver en cas de retrait d'une réserve. De l'avis de M. Amado, la réalité, sinon la fréquence des cas, impose à la Commission d'adopter cette règle.

84. Le PRÉSIDENT, sans se prononcer sur le point de savoir si le paragraphe *c* relève de l'un ou de l'autre

domaine, souligne que, conformément à son Statut, la Commission doit poursuivre à la fois la codification et le développement progressif du droit international.

85. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que les Etats tiennent de plus en plus compte de ce point dans leur pratique la plus récente en matière de traités. Il pense donc qu'il serait approprié d'insérer les dispositions du paragraphe c pour parer à la difficulté qui pourrait résulter de la nécessité d'adapter le droit interne à une nouvelle situation créée par un traité, surtout dans le cas des Etats dont la constitution ne prévoit pas l'incorporation du droit international dans leur législation interne. Si le paragraphe c ne recueille pas l'approbation des Etats, il pourra être abandonné.

86. Le Comité de rédaction pourrait aussi examiner une autre question, à savoir le fait que le retrait d'une réserve pourrait avoir pour conséquence que le traité entrerait en vigueur dans les relations entre deux Etats entre lesquels il n'était pas en vigueur auparavant.

87. M. ROSENNE, dit que, dans les circonstances que vient de mentionner le Rapporteur spécial, l'effet voulu du retrait de la réserve est précisément de mettre le traité en vigueur entre les deux Etats intéressés.

88. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 22 au Comité de rédaction avec les suggestions et observations des membres de la Commission à son sujet.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

La séance est levée à 13 heures.

⁸ Pour la reprise du débat sur la section relative aux réserves, voir 813^e séance, par. 1 à 109, et 814^e séance, par. 1 à 30.

801^e SÉANCE

Lundi 14 juin 1965, à 15 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Egalement présent : M. Zakariya, Observateur pour le Comité juridique consultatif africano-asiatique.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)
(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 25 (Enregistrement et publication des traités)

Article 25

Enregistrement et publication des traités

1. L'enregistrement et la publication des traités conclus par les Membres de l'Organisation des Nations Unies

sont régis par les dispositions de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies.

2. Les traités conclus par un Etat partie aux présents articles, qui n'est pas membre de l'Organisation des Nations Unies, seront, le plus tôt possible, enregistrés au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et publiés par lui.

3. La procédure d'enregistrement et de publication des traités est régie par le règlement en vigueur pour l'application de l'Article 102 de la Charte.

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter la nouvelle version qu'il propose pour l'article 25 et qui est rédigée comme suit :

1. Les Membres de l'Organisation des Nations Unies ont l'obligation de faire enregistrer, conformément à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, tout traité conclu par eux.

2. Les Parties aux présents articles qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies acceptent de faire enregistrer tout traité conclu par elles après l'entrée en vigueur des présents articles.

3. La procédure à suivre pour l'enregistrement des traités en application des paragraphes précédents et pour leur publication est régie par le règlement de l'Assemblée générale des Nations Unies destiné à mettre en application l'Article 102 de la Charte.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'en 1962 la Commission avait éprouvé certaines difficultés à propos de l'article 25 parce que, sans vouloir donner, en aucune façon, l'impression de proposer un amendement à l'Article 102 de la Charte, elle désirait faire figurer dans son projet une disposition au sujet de l'enregistrement, institution bien établie dans la pratique relative aux traités. En même temps, la Commission a considéré que, dans une entreprise de codification de cette nature, elle ne peut limiter les dispositions qu'elle adopte aux seuls Etats Membres des Nations Unies.

3. En conséquence, la Commission a adopté un texte dont le paragraphe 1 prévoit que les Etats Membres se conforment aux dispositions existantes de la Charte; le paragraphe 2 étend l'application des principes figurant dans ces dispositions de la Charte à tous autres Etats qui pourraient devenir parties à la future convention sur le droit des traités. Le paragraphe 3 traite du règlement en vigueur relatif aux procédures d'enregistrement conformément à l'article 102 de la Charte.

4. Le nouveau texte pour l'article 25 que Sir Humphrey propose tient compte de certaines observations des gouvernements, au sujet desquelles il a présenté ses propres observations dans son rapport (A/CN.4/177/Add.1).

5. M. ROSENNE déclare qu'en général ses idées sont très proches de celles du Rapporteur spécial; plus particulièrement, les arguments du Rapporteur spécial ont dissipé ses propres doutes au sujet de la possibilité d'un amendement déguisé de la Charte. Il reconnaît que l'enregistrement est une institution suffisamment bien établie du droit des traités contemporains pour justifier le maintien de l'article 25, mais il lui serait difficile d'accepter même le libellé modifié de l'article que pro-

pose maintenant le Rapporteur spécial. M. Rosenne propose donc que l'ensemble de cet article soit remplacé par un texte ainsi conçu :

« *L'enregistrement des traités*

L'enregistrement de tous les traités auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies s'effectue conformément au règlement de l'Assemblée générale des Nations Unies destiné à mettre en application l'Article 102 de la Charte des Nations Unies. »

6. Dans le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial, le paragraphe 1 est superflu, car ses dispositions sont déjà contenues à l'Article 102 de la Charte. L'objection principale de M. Rosenne au sujet du paragraphe 2 est dirigée contre l'emploi de la formule « parties aux présents articles », car dans tout le projet, les articles ont été rédigés sous forme d'énoncé général de règles et il n'est nulle part question de parties aux présents articles. Au paragraphe 3 et dans le titre de l'article, M. Rosenne s'élève contre la mention de la publication des traités, qui relève exclusivement du Secrétariat et ne touche en aucune façon les parties au traité; la seule obligation de ces dernières est de faire enregistrer le traité. Une mention relative à la publication risque de créer de la confusion du fait qu'il n'existe pas de disposition correspondante relative à la promulgation, comme l'indique le Gouvernement du Luxembourg¹.

7. Le texte que propose M. Rosenne est destiné à tenir compte, dans un seul paragraphe, de toutes les idées énoncées aux paragraphes 1, 2 et 3 du texte du Rapporteur spécial; les mots « tous les traités » se réfèrent aux traités tels qu'ils sont définis à l'article premier, qui, sous la forme que proposera sans doute le Comité de rédaction, n'établira aucune distinction entre les traités conclus par les Etats Membres des Nations Unies et les traités conclus par les Etats non membres.

8. M. Rosenne demande que le Règlement destiné à mettre en application l'Article 102 de la Charte, reproduit en annexe au rapport de la Commission pour 1962 (A/5209), figurera également en annexe au commentaire de l'article 25; cela permettra de corriger les erreurs commises lors de la reproduction de ce Règlement dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale en 1962².

9. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que le texte proposé par M. Rosenne créera sans doute des difficultés plus grandes encore. Il souligne notamment que si l'on se contente de déclarer que l'enregistrement des traités doit s'effectuer « conformément au règlement de l'Assemblée générale des Nations Unies », on renvoie en fait à un règlement établissant une distinction nette entre l'enregistrement, d'une part, et le classement et l'inscription au répertoire, d'autre

part; conformément à ce règlement, l'enregistrement vaut surtout pour les Etats Membres et le classement et l'inscription au répertoire pour les Etats non membres. La proposition de M. Rosenne pourrait sembler limiter les dispositions de l'article 25 à l'enregistrement, excluant ainsi le classement et l'inscription au répertoire; de ce fait, l'article n'aura pas une portée assez générale en ce qui concerne les Etats non membres et ne répondra donc pas à son but principal.

10. En conséquence, tout en admettant le bien-fondé de la suggestion tendant à la simplification du libellé de l'article 25, Sir Humphrey estime que la seule façon de procéder consiste à faire figurer les dispositions de procédure dans un paragraphe distinct de celui qui contient les dispositions de fond et, dans ce dernier, à distinguer le cas des Etats Membres des Nations Unies de celui des Etats non membres.

11. M. VERDROSS dit que, les paragraphes 1 et 3 de l'article 25 ne faisant que répéter des règles qui se trouvent déjà, d'une part, dans la Charte des Nations Unies et, d'autre part, dans le règlement adopté par l'Assemblée générale, le seul problème que soulève cet article est celui qui se pose à propos du paragraphe 2. La Commission veut-elle imposer aux Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies l'obligation de faire enregistrer les traités? A cet égard, le paragraphe 2 de la nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial est bien préférable au paragraphe 2 du texte adopté en 1962, car il indique clairement que l'obligation en question est imposée, non pas au Secrétaire général des Nations Unies, mais aux Etats non membres de l'Organisation qui seront parties à la convention que la Commission élabore — point sur lequel le texte de 1962 laissait planer un doute. Cette obligation ne saurait être imposée au Secrétaire général, mais elle peut l'être aux Etats qui accepteront de devenir parties à la convention. C'est pourquoi M. Verdross serait partisan d'employer une expression plus forte que « acceptent de », comme par exemple : « sont tenues de ». Sous réserve de cette observation, il accepte, en principe, la nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial.

12. M. EL-ERIAN approuve le point de vue du Rapporteur spécial et l'ordonnance générale de son nouveau texte, qui ressemble à celle de l'article adopté en 1962.

13. Il est particulièrement important de faire figurer dans le projet un article sur le principe de l'enregistrement des traités. L'enregistrement est important dans la pratique; il consacre une réalisation du Pacte de la Société des Nations et l'abandon de la pratique antérieure de la diplomatie secrète et des traités secrets, qui ont donné des résultats si regrettables.

14. Il est utile de maintenir une distinction entre les Etats Membres des Nations Unies et les Etats non membres. La sanction du défaut d'enregistrement est énoncée au paragraphe 2 de l'Article 102 de la Charte : « Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article ne pourra invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'Organisation. » Il est évident que cette sanction ne sera pas applicable de la même manière à des Etats

¹A/CN.4/175, observations du Gouvernement du Luxembourg, relatives à l'article 25.

² Texte rectifié dans *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 213.

Membres des Nations Unies et à des Etats non membres. En outre, les fonctions du Secrétariat en ce qui concerne les Etats non membres seront différentes, bien que de nombreux Etats non membres admettent le Secrétariat comme dépositaire de leurs traités.

15. Il y a trois catégories de traités. La première est celle des traités auxquels sont uniquement parties des Etats Membres des Nations Unies; l'Article 102 de la Charte est applicable à toutes les parties. La seconde est celle des traités auxquels sont parties à la fois des Etats Membres et des Etats non membres; les parties qui sont Membres de l'Organisation sont tenues de faire enregistrer le traité en vertu de l'Article 102 de la Charte. La troisième est celle des traités conclus entre deux ou plusieurs Etats non membres. Aux fins de cette troisième catégorie de traités, il serait utile de généraliser l'institution de l'enregistrement. Bien entendu, le système de l'enregistrement ne serait pas imposé : les Etats intéressés l'accepteraient lors de la signature du projet d'articles.

16. Enfin, M. El-Erian demande au Secrétariat si un Etat qui n'est pas membre de l'Organisation peut faire enregistrer auprès du Secrétariat un traité auquel il est partie.

17. M. BAGUINIAN, Secrétaire de la Commission, déclare qu'un Etat non membre peut faire enregistrer un traité auprès du Secrétariat de l'Organisation. Le paragraphe 1 de l'article premier du Règlement relatif à l'enregistrement et à la publication des traités et accords internationaux adopté par l'Assemblée générale, qui a été reproduit en annexe au rapport de la Commission pour 1962³, dispose ce qui suit :

« Tout traité ou accord international, quelle qu'en soit la forme et sous quelque appellation qu'il soit désigné, conclu par un ou plusieurs Membres des Nations Unies postérieurement au 24 octobre 1945, date de l'entrée en vigueur de la Charte, sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat conformément au présent Règlement. »

18. Le paragraphe 3 du même article dispose notamment que « Cet enregistrement peut être effectué par l'une quelconque des parties... », y compris, bien entendu, les parties qui ne sont pas membres de l'Organisation.

19. Dans les réponses du Secrétariat aux questions posées par M. Rosenne, la deuxième phrase du paragraphe 7 de la réponse à la question A est ainsi conçue : « Aucun traité conclu avec un Etat Membre n'a jamais été présenté à l'enregistrement par un Etat non membre »⁴. Toutefois, des organisations internationales ont enregistré des traités auxquels sont parties à la fois des Etats Membres et des Etats non membres.

20. Si aucun Etat Membre des Nations Unies n'est partie au traité, celui-ci ne peut être enregistré auprès du Secrétariat. Toutefois, conformément à l'article 10 du Règlement, il peut être classé et inscrit au réper-

toire par un Etat non membre si l'une des parties est l'Organisation des Nations Unies ou une institution spécialisée, ou si le traité a été conclu avant le 24 octobre 1945.

21. Le PRÉSIDENT fait observer qu'il faut encore distinguer une autre catégorie d'Etats, ceux qui, sans être membres de l'Organisation des Nations Unies, sont membres d'une organisation intergouvernementale reliée à l'Organisation des Nations Unies en vertu de la Charte. Certaines de ces organisations enregistrent les traités conclus par leurs membres.

22. M. CASTRÉN estime qu'une disposition relative à l'enregistrement des traités doit figurer dans le projet. La nouvelle version de l'article 25 que propose le Rapporteur spécial lui paraît satisfaisante dans l'ensemble. En particulier, il suffit que les Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies qui seront parties à la future convention fassent enregistrer les traités qu'ils auront conclus après l'entrée en vigueur de cette convention. M. Castrén ne suggère qu'une modification de forme qui consiste à insérer au paragraphe 2 du nouveau texte, après le mot « enregistrer », les mots « au Secrétariat de l'Organisation ».

23. Le texte proposé par M. Rosenne a le mérite d'être bref, mais M. Castrén n'est pas sûr qu'il soit opportun de supprimer la disposition qui concerne spécialement les Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies.

24. M. AGO est convaincu que cet article ne présente aucune difficulté réelle de fond. Ce que la Commission veut, c'est transformer l'Article 102 de la Charte en une règle de droit général valable pour tous les Etats. Au lieu de commencer par répéter la règle de la Charte, il vaudrait peut-être mieux énoncer d'emblée la règle élargie en disant que tous les Etats parties aux présents articles doivent faire enregistrer les traités conclus par eux au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Et peut-être même est-il possible de se limiter à cela, car il n'est probablement pas nécessaire d'ajouter que, pour les Etats non membres de l'Organisation, cette obligation ne commence qu'après l'entrée en vigueur des présents articles.

25. Quant à la procédure à suivre pour l'enregistrement des traités, de toute évidence ce doit être celle qui a été adoptée par l'Assemblée générale. Si, néanmoins, la Commission veut maintenir une disposition à ce sujet, elle pourrait adopter la formule que propose M. Rosenne, et qui n'est pas très éloignée du paragraphe 3 proposé par le Rapporteur spécial.

26. M. YASSEEN estime qu'une convention générale sur le droit des traités doit contenir un article relatif à l'enregistrement des traités. L'obligation d'enregistrer les traités auprès d'un organisme international général est une application de la notion de diplomatie ouverte et une preuve de l'unité de la communauté internationale. Cette obligation existe déjà pour les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies; comme l'a dit M. Ago, il s'agit de l'étendre aux autres Etats.

27. Par souci de clarté et pour que le projet de convention soit complet, il n'est pas mauvais que cet article commence par un paragraphe qui reproduise en sub-

³ *Ibid.*, loc. cit.

⁴ 791^e séance, par. 61.

stance la règle énoncée dans l'Article 102 de la Charte. Ce serait là un précédent qui montrerait bien que le projet énonce des règles existantes dont la source est conventionnelle et non pas seulement coutumière.

28. Le paragraphe 2 de la nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial est certainement nécessaire et devrait être renforcé de la manière qu'a suggéré M. Verdross.

29. Le paragraphe 3 est utile; il rend applicable à l'enregistrement des traités conclus par les Etats non membres de l'Organisation la procédure que suivent déjà les Etats Membres. Il conviendrait d'énoncer cette règle sous la forme d'une véritable obligation s'appliquant également au Secrétariat des Nations Unies. On a dit que le projet de convention ne pouvait pas charger le Secrétariat de nouvelles tâches. Pourtant, le travail de la Commission n'est pas étranger à l'Organisation des Nations Unies et, comme l'a indiqué le Rapporteur spécial, l'Assemblée générale pourra prendre les mesures nécessaires, avant l'adoption de la convention, pour charger le Secrétaire général d'enregistrer les traités conclus par les Etats non membres.

30. M. ELIAS déclare qu'il est favorable au maintien de l'article 25 et qu'il préfère la rédaction nouvelle du Rapporteur spécial au texte de 1962.

31. Il ne semble pas que le paragraphe 1 soit nécessaire, car il ne fait que reprendre la teneur de l'un des paragraphes de l'Article 102 de la Charte.

32. C'est le paragraphe 2 qui contient l'élément essentiel de l'article 25, parce qu'il a pour but d'imposer aux Etats non membres certaines obligations qui existent déjà pour les Etats Membres des Nations Unies. Dans ses observations (A/CN.4/175), le Gouvernement des Etats-Unis a objecté que le paragraphe 2 semblait aller au-delà de la pratique existante en imposant une nouvelle obligation aux Etats non membres ainsi que des obligations nouvelles au Secrétariat. M. Elias estime que la réponse donnée sur ces deux points par le Rapporteur spécial est tout à fait probante. La question soulevée par M. Rosenne au sujet des premiers mots du paragraphe 2 devrait être renvoyée au Comité de rédaction qui pourrait adopter une formule du genre de celle-ci : « Les Etats parties aux présents articles... »

33. Le texte proposé par M. Rosenne pour l'article 25 ne tient pas suffisamment compte du principe sur lequel le paragraphe 2 doit insister. Personnellement, il se demande s'il est possible de comprimer en une seule phrase le contenu des trois paragraphes.

34. Ce paragraphe 3 est nécessaire; si une nouvelle obligation doit être imposée aux Etats non membres des Nations Unies, il faut préciser selon quelle procédure cette obligation sera exécutée. Cependant, le libellé du paragraphe 3 devrait être modifié de façon que le champ d'application de ses dispositions soit limité au cas visé au paragraphe 2.

35. Le Comité de rédaction devrait également examiner si les dispositions des paragraphes 1 et 2 ne pourraient pas être combinés au moyen d'une formule comme : « Les Etats parties aux présents articles, qu'ils soient ou non Membres des Nations Unies... » M. Elias estime, comme M. Castrén, qu'il y aurait intérêt à

introduire dans le nouveau paragraphe 2 une référence au Secrétariat des Nations Unies.

36. M. BRIGGS constate que tous les membres de la Commission semblent être d'accord sur l'utilité d'un article relatif à l'enregistrement des traités et que les seules difficultés qui ont surgi ont trait à la rédaction. Le paragraphe 1 n'ajoute rien à la Charte des Nations Unies, le paragraphe 3 est contenu dans le projet de M. Rosenne. Le paragraphe 2 n'est pas contenu dans ce projet mais la suggestion de M. Ago couvrira ce point. Il serait donc possible de combiner toutes les idées de l'article 25 dans le texte ci-après :

« Tous les Etats parties à la présente convention, qu'ils soient ou non Membres des Nations Unies, sont tenus de faire enregistrer tous les traités au Secrétariat des Nations Unies, conformément au règlement adopté par l'Assemblée générale... »

37. M. TOUNKINE se déclare en faveur du maintien de l'article 25. En ce qui concerne le texte, il pense comme M. Ago, qu'il suffit d'énoncer la règle de fond, en laissant de côté tous les détails de procédure. L'article dirait simplement que tous les traités signés par les parties à la future convention sur le droit des traités doivent être enregistrés comme il est prévu à l'Article 102 de la Charte. La méthode consistant à formuler séparément une règle par les Membres des Nations Unies et une autre pour les Etats qui ne sont pas membres conviendrait davantage à un code ou un manuel qu'à un projet de convention. Le seul but de l'article 25 est d'énoncer en termes généraux l'obligation de faire enregistrer les traités. M. Tounkine prévoit que le projet d'articles se heurtera à des difficultés devant la future conférence de plénipotentiaires s'il contient trop de détails.

38. M. REUTER juge le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial préférable au texte adopté par la Commission en 1962.

39. Toutefois, étant donné que la définition du traité, qui figure en tête du projet, doit être considérablement restreinte, la nouvelle règle que la Commission veut formuler à l'article 25 risque d'avoir une portée beaucoup plus limitée que l'Article 102 de la Charte. L'application de l'Article 102 de la Charte dépend du sens donné par l'Assemblée générale à l'expression « traité ou accord international », et ce sens est beaucoup plus large que celui que la Commission a décidé de donner au terme « traité » aux fins de son projet. Par exemple, un accord relatif au siège d'une organisation internationale tombe sous le coup de l'Article 102 de la Charte mais non de l'article 25 du projet en son état actuel. Mieux vaudrait donc dire que le principe énoncé dans l'article 25 est valable « sans préjudice de l'Article 102 de la Charte ».

40. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que, pour lui, cet article a une grande importance. La diplomatie ouverte envisagée par Lenine et par Wilson n'a pu se réaliser dans le cadre de la Société des Nations, la règle acceptée à San Francisco est incomplète, et le problème se complique encore du fait que la Charte des Nations Unies est considérée par les uns comme l'acte constitutionnel

de la société internationale d'aujourd'hui, tandis que d'autres y voient seulement une règle conventionnelle. Par conséquent, la Commission devrait insérer un article de ce genre dans son projet pour imposer l'obligation de faire enregistrer les traités à tous les Etats qui seront parties à l'instrument qu'elle prépare.

41. Sur le point de savoir s'il faut répéter ou développer la règle inscrite dans la Charte, M. Bartos ne partage pas l'avis de M. Ago et de M. Tounkine, car il est toujours partisan de renforcer les règles existantes. Certains membres de la Commission semblent craindre que la conférence qui devra se prononcer sur le projet de convention ne rejette certaines des règles que la Commission aura proposées. En fait, les représentants des Etats regrettent souvent que les propositions de la Commission ne soient pas plus développées. Au cours d'une conférence, il est toujours plus facile de simplifier un texte que d'y ajouter de la substance, d'autant plus que l'on peut toujours tirer argument du fait que la Commission a jugé inutile d'insérer telle ou telle disposition dans son projet.

42. M. Bartos donne plutôt la préférence à la nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial, qui est déjà assez simplifiée. Au paragraphe 2 de ce texte, il appuie la modification suggérée par M. Castrén; il est bon de préciser que l'enregistrement doit être fait auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, car certaines institutions spécialisées, comme l'Organisation de l'aviation civile internationale, enregistrent les traités de leur ressort conclus par leurs membres.

43. Au paragraphe 3, il n'est peut-être pas nécessaire de préciser quelle procédure doit être suivie; si l'on modifie le paragraphe 2 dans le sens proposé par M. Castrén, il ira de soi que la procédure à suivre est celle qu'a indiquée l'Assemblée générale.

44. M. TSURUOKA appuie la proposition de M. Ago et de M. Tounkine car à son avis la Commission a toujours avantage à présenter un texte très simple. La formule proposée ne porte aucun préjudice à l'Article 102 de la Charte. Pour l'avenir, la Commission peut faire confiance à la sagesse et au sens progressiste de l'Assemblée générale.

45. M. Tsuruoka pourrait accepter l'un ou l'autre des textes à l'étude, mais il a une préférence pour la nouvelle rédaction du Rapporteur spécial. Toutefois, il n'est pas sûr qu'il faille modifier ce texte pour imposer une obligation au Secrétaire général des Nations Unies, car ce serait imposer une obligation à quelqu'un qui ne sera pas partie à la convention que prépare la Commission.

46. M. PESSOU fait sienne la dernière observation de M. Tsuruoka.

47. D'autre part, tout en étant reconnaissant à M. Rosenne d'avoir proposé un texte plus simple, il craint que ce texte ne laisse beaucoup de problèmes en suspens. Pour sa part, il serait enclin à revenir à la rédaction de 1962, qui lui paraît plus satisfaisante même que la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial. Cette nouvelle version, à laquelle M. Verdross a suggéré une modification justifiée, tend à imposer une

obligation aux Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies. Or on peut se demander quelle est la valeur juridique de cette obligation, et quelle serait la sanction en cas de non-observation de cette règle par un Etat non membre. En effet, un Etat non membre de l'Organisation des Nations Unies se trouve de toute manière empêché d'invoquer un traité devant un organe de cette Organisation.

48. M. ROSENNE suggère, pour tenir compte de l'objection soulevée par M. Reuter, de reprendre les termes de l'Article 102 de la Charte. Ainsi l'article 25 viserait « tout traité ou accord international » au lieu de viser « tous les traités ».

49. M. TOUNKINE appuie la suggestion de M. Ago parce qu'elle est en faveur d'un énoncé de la règle aussi simple que possible. L'article adopté en 1962, le texte révisé proposé par le Rapporteur spécial et la suggestion de M. Ago sont semblables quant au fond; la seule différence se trouve dans la rédaction et la présentation.

50. Il ne partage pas les doutes de M. Reuter. En vertu de la définition des traités, l'expression « tous les traités » couvrirait tous les accords internationaux.

51. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle qu'à la Sixième Commission beaucoup d'Etats ont critiqué la formule adoptée à San Francisco, qu'ils jugent insuffisante parce qu'elle ne règle pas la question de la participation des Etats non membres à l'enregistrement. L'argument invoqué est que, lorsqu'il s'agit de sécurité, l'obligation est imposée à tous les Etats, Membres ou non, mais que, quand il s'agit de la diplomatie ouverte, l'obligation n'est pas une règle universelle et les sanctions sont minimales. Le besoin d'une règle plus précise se fait donc sentir. M. Bartos, pour sa part, a toujours été partisan d'élargir la formule parce qu'il pense qu'il ne faut pas donner aux Etats la possibilité d'entraver l'application d'un grand principe, celui de la diplomatie ouverte.

52. M. YASSEEN fait observer qu'il s'agit d'étendre l'obligation énoncée à l'Article 102 de la Charte aux Etats non membres des Nations Unies qui sont parties à la future convention. Personnellement, il ne croit pas qu'il soit possible d'étendre la portée de cette obligation au-delà des traités dont la Commission s'occupe. Quel que soit le terme employé dans l'article, il doit être interprété en fonction de la définition du « traité » donnée à l'article premier.

53. M. AGO dit que, selon lui, la Commission doit fixer des règles applicables aux Etats parties aux articles et non pas seulement aux Etats Membres des Nations Unies, quand bien même elles reprendraient textuellement un article de la Charte. Si la Commission veut garantir l'application de l'Article 102 aux Etats Membres, elle doit, pour éviter tout équivoque, suivre la suggestion de M. Reuter.

54. M. Ago préférerait cette solution à la proposition de M. Rosenne, car il serait étrange de parler dans tout le texte des traités », puis dans l'article 25, des « traités et autres accords internationaux ».

55. M. AMADO pense que la Commission a suffisamment discuté cette question, que personne n'a plus rien à ajouter et que l'on risque de compliquer le sujet. Il

est d'avis d'envoyer l'article au Comité de rédaction, avec toutes les suggestions exprimées devant la Commission.

56. Le PRÉSIDENT partage l'avis de M. Amado. Il demande au Rapporteur spécial de résumer les débats.

57. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, résumant la discussion, fait observer que la rédaction de l'article 25 a donné beaucoup de mal en 1962. C'est surtout pour cette raison qu'il n'a suggéré aucun changement important dans son texte révisé. Personnellement il serait tout en faveur de la simplification, mais il tient à rappeler aux membres de la Commission que les difficultés réelles proviennent d'une part de la nécessité d'éviter de créer la moindre impression que la Commission cherche à modifier ou à remplacer l'Article 102 de la Charte et, d'autre part, de la distinction établie dans le Règlement entre l'enregistrement et le classement et l'inscription au répertoire. M. Tounkine est très désireux de conserver la référence à l'Article 102 mais, en revanche, le Rapporteur spécial ne voit pas très bien quel genre de texte préconise M. Ago. S'agit-il d'une formule générale supprimant toute référence à l'Article 102 ?

58. Pour ne pas courir le risque d'être accusée d'avoir proposé un amendement à la Charte, la Commission avait décidé, à sa quatorzième session que, dans l'article 25, elle devrait se borner à réaffirmer ce qui était prévu à l'Article 102 pour les Etats Membres des Nations Unies. Il est possible que cette préoccupation ait été exagérée, mais le Comité de rédaction se heurtera certainement aux mêmes difficultés s'il veut élaborer un article satisfaisant sans se référer à l'Article 102, et alors se posera nécessairement le problème délicat du rapport entre l'article 25 et l'Article 102 de la Charte.

59. M. Reuter a signalé une autre difficulté qui provient de la décision prise antérieurement par la Commission de limiter ses projets d'articles aux traités entre Etats, car, si souhaitable qu'il puisse être en théorie de donner un caractère général à la règle de l'article 25, cette règle ne peut, en raison de cette limitation, être rendue applicable aux traités entre les Etats et les organisations internationales.

60. Ce ne sera peut-être pas une tâche facile pour le Comité de rédaction que d'écarter de l'article les éléments de procédure qui font partie intégrante de l'Article 102 à cause de l'interprétation qui pourrait être attachée au mot « enregistrement » lorsqu'il s'agit d'Etats non membres en raison de la distinction établie par le Règlement entre l'enregistrement, d'une part, et le classement et l'inscription au répertoire, d'autre part. Si les dispositions de l'article 25 font en définitive partie d'une convention sur le droit des traités, l'Assemblée générale elle-même pourra estimer opportun de modifier le texte de son Règlement concernant l'enregistrement pour tenir compte de ce fait.

61. Le Rapporteur spécial n'est pas très impressionné par l'objection selon laquelle la mention de la « publication » imposerait une obligation au Secrétariat parce que le Règlement a été adopté par l'Assemblée générale en vertu des dispositions de la Charte et que, dans tous les cas, il doit être appliqué par le Secrétariat sous le contrôle de l'Assemblée générale.

62. Le PRÉSIDENT propose que la Commission renvoie les textes au Comité de rédaction accompagnés de la proposition de M. Rosenne et du compte rendu des débats.

*Il en est ainsi décidé*⁵.

Coopération avec d'autres organismes (A/CN.4/180)

[Point 7 de l'ordre du jour]

63. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le rapport de M. Ago qu'elle a envoyé en qualité d'observateur à la septième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique (A/CN.4/180).

64. M. AGO dit qu'il n'a pas grand-chose à ajouter à son rapport. Le Comité juridique consultatif africano-asiatique a tenu sa septième session à Bagdad, du 22 mars au 1^{er} avril 1965. A l'ordre du jour se trouvaient les questions suivantes : droit de l'espace extratmosphérique, codification des principes de la coexistence pacifique, exécution des jugements étrangers, protection diplomatique des étrangers, mesures à prendre en vue d'éviter la double imposition, la Charte des Nations Unies du point de vue des pays d'Asie et d'Afrique, et questions administratives. Mais le Comité s'est occupé essentiellement du problème des réfugiés et de celui que pose sa collaboration avec la Commission en ce qui concerne le droit des traités.

65. Pour la discussion des droits des réfugiés, le Comité a bénéficié de la présence du Haut Commissaire adjoint des Nations Unies pour les réfugiés et du Conseiller juridique du HCR. Le souci principal du Comité était d'éviter le double emploi avec la Convention adoptée en 1951⁶. Les principes qu'il a adoptés figurent dans l'annexe B au rapport.

66. Quant à la collaboration entre le Comité et la Commission, M. Ago a fait certaines déclarations qui sont reproduites dans l'annexe C au rapport. Il a surtout tenu à informer les membres du Comité de l'état des travaux de la Commission et des raisons pour lesquelles elle avait choisi certains sujets importants du droit international en leur donnant priorité. Il a rappelé que la Commission comptait beaucoup sur la collaboration du Comité où se trouvent réunis la plupart des pays nouveaux qu'intéresse au plus haut degré l'œuvre de codification menée par la Commission. Il a dit enfin combien la Commission souhaitait que le Comité lui fasse parvenir, en temps utile, des observations sur son projet d'articles avant même qu'elle ne termine l'examen du projet.

67. Le secrétariat du Comité avait préparé un projet en plusieurs articles sur le droit des traités. Mais plusieurs membres ont exprimé la préoccupation que leur inspirait la possibilité de voir mettre en discussion un projet différent du projet préparé par la Commission.

⁵ Pour la reprise du débat, voir 815^e séance, par. 1 à 5.

⁶ Convention relative du statut des réfugiés du 28 juillet 1951; Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 189.

Le bon sens a triomphé et le Comité a décidé de ne pas tenir compte du dit projet, pour examiner seulement celui de la Commission. Il n'a toutefois pas été à même de discuter le projet de la Commission à cette session et a décidé de nommer un rapporteur qui, à la prochaine session, lui rendrait compte des travaux de la Commission sur le droit des traités. Ce rapporteur est M. Zakariya, qui a pris une part très active et très appréciée aux travaux du Comité.

68. M. Ago a constaté que le Comité suit avec beaucoup de sympathie l'activité de la Commission et il est certain qu'elle peut attendre de lui une collaboration active. Mais il a déploré que le Comité ne soit que partiellement représentatif de la vaste région que constituent l'Afrique et l'Asie, puisqu'il ne compte que neuf membres. Plusieurs membres du Comité ont insisté sur la nécessité d'en élargir la composition. Quelques difficultés s'y opposent, notamment le fait que, pour le moment, l'anglais est l'unique langue de travail, alors qu'un nombre imposant d'Etats africains sont francophones et ne sont donc pas représentés. Le secrétariat du Comité étudie la possibilité d'adopter le français comme deuxième langue de travail, ce qui permettrait peut-être d'augmenter la participation de l'Afrique. Il est très important que le plus grand nombre possible de pays deviennent membres du Comité : la Commission serait ainsi assurée de connaître le point de vue de la majorité des pays des deux régions.

69. M. Ago exprime sa gratitude pour l'accueil chaleureux qu'il a reçu des membres du Comité et des autorités irakiennes et qui est certainement dû avant tout à l'amitié et au travail préparatoire de M. Yasseen.

70. Le PRÉSIDENT demande à l'Observateur pour le Comité juridique consultatif africano-asiatique s'il désire faire une déclaration.

71. M. ZAKARIYA (Observateur pour le Comité juridique consultatif africano-asiatique) déclare que l'œuvre importante élaborée par la Commission est suivie de très près par les spécialistes du droit international du monde entier. Le Comité juridique consultatif africano-asiatique a beaucoup apprécié la présence de M. Ago à plusieurs de ses séances au cours de la septième session et a écouté avec intérêt son exposé sur les travaux de la Commission et sur l'état du droit international en général. Le Comité sera très heureux que le Président de la dix-septième session de la Commission assiste à sa huitième session qui doit se tenir en Thaïlande ou au Pakistan. Cet échange de visites entre les membres des deux organismes favorisera une compréhension plus étroite et une collaboration efficace à la cause commune de la paix et de l'harmonie mondiale sous l'égide du droit.

72. Bien que le Comité consultatif ne comprenne pas encore parmi ses membres la totalité, ni même la majorité des pays d'Asie et d'Afrique, il est vraiment représentatif de diverses parties de cette région. Une fois surmontées certaines difficultés techniques et administratives, telles que les langues de travail, il faut espérer que le nombre des pays participants augmentera et M. Zakariya approuve pleinement les paroles de M. Ago lorsqu'il a dit qu'il était souhaitable d'augmenter le nombre des membres du Comité.

73. Parmi les objectifs déclarés du Comité figurent l'examen des problèmes auxquels travaille la Commission, la communication à la Commission des points de vue du Comité, l'examen des rapports de la Commission et l'élaboration de recommandations aux gouvernements des pays participants sur les points soulevés dans ces rapports.

74. Le sujet du droit des traités, qui figurait à l'ordre du jour de la septième session du Comité consultatif, a été renvoyé à plus tard et M. Zakariya a été nommé rapporteur chargé de préparer un rapport sur les points soulevés dans le projet de la Commission qui demandent à être étudiés du point de vue des pays d'Asie et d'Afrique. Tout en étant conscient des difficultés de sa tâche, M. Zakariya est convaincu que les délibérations de la Commission à sa dix-septième session et les observations des gouvernements membres du Comité consultatif lui seront d'un grand secours.

75. Le PRÉSIDENT, au nom de la Commission, exprime au représentant du Comité juridique consultatif africano-asiatique la gratitude de la Commission pour l'invitation que le Comité lui a adressée et qu'elle va prendre en considération. Il remercie également le Comité de lui avoir envoyé le compte rendu de ses travaux et espère qu'il continuera cette pratique qui permet aux membres de la Commission de suivre la pensée juridique des pays d'Asie et d'Afrique.

76. Le Président prie M. Zakariya de transmettre au Comité les meilleurs sentiments de la Commission et de l'assurer de son désir de collaboration sincère. Il espère que le Comité recommandera aux pays qui y sont représentés d'envoyer des observations à la Commission au sujet de son projet d'articles afin qu'elle puisse encore en améliorer le texte.

77. M. YASSEEN, à propos de la généreuse remarque de M. Ago et en tant qu'Irakien, tient à souligner que les juristes irakiens se sont particulièrement réjouis de voir assister à la session du Comité, en tant qu'observateur de la Commission, l'illustre spécialiste du droit international qu'est M. Ago.

78. M. ELIAS dit qu'il a noté au paragraphe 15 du rapport de M. Ago que les gouvernements membres du Comité consultatif sont priés d'envoyer leurs observations sur le projet d'articles de la Commission au rapporteur, M. Zakariya, pour la fin du mois d'août 1965; cela pourrait entraîner pour certains gouvernements l'obligation de préparer deux séries d'observations, les unes destinées à la Commission et les autres au Comité, mais s'ils sont disposés à le faire, il n'y aurait pas de difficultés. Ce qui lui cause un plus grand souci, c'est que si la huitième session du Comité consultatif ne doit pas se tenir avant mars ou avril 1966, il restera très peu de temps à la Commission pour tenir compte des observations qui lui seront transmises après cette date car, suivant le programme établi, les travaux sur les deux tiers environ du projet doivent avoir été achevés avant la session d'été de 1966.

79. Le PRÉSIDENT exprime l'espoir que M. Zakariya prendra acte de cette suggestion, essentielle pour la suite de la collaboration entre la Commission et le Comité.

80. M. EL-ERIAN est heureux de noter que le Comité consultatif accorde maintenant plus d'attention aux sujets examinés par la Commission, et il espère qu'avec le temps, il sera en mesure d'apporter la contribution valable qu'on attend de lui. Sans aucun doute, la coopération entre les deux organismes doit être renforcée et élargie.

81. M. ROSENNE dit qu'il faut féliciter M. Ago de son remarquable exposé devant le Comité consultatif qui est reproduit à l'annexe C de son rapport et qui est, sous une forme succincte, l'une des meilleures plaidoiries qu'il ait lue depuis longtemps en faveur de la codification. Il espère que les travaux du Comité sur le droit des traités seront couronnés de succès. En ce qui concerne la question soulevée par M. Elias au sujet des observations du Comité, elle est très pertinente.

82. M. Rosenne veut adresser une autre observation, cette fois au Secrétariat, et il espère que ni M. Ago, ni le Président, ne la prendront en mauvaise part. Il a remarqué dans l'annexe A du rapport de M. Ago, que les Nations Unies étaient représentées par non moins de cinq personnes à la session d'un organe qui, la Commission vient d'en être informée, n'est pas véritablement représentatif de la région géographique désignée dans son titre. Or, la Commission a appris du Secrétariat, au cours de la dernière quinzaine, qu'il était impossible de distribuer 100 exemplaires de son *Annuaire* aux principales revues juridiques à cause de la dépense que cela entraînerait et que, pour la même raison, les membres de la Commission n'avaient pas droit au volume II de son *Annuaire*. M. Rosenne suggère que les autorités des Nations Unies compétentes en ces matières examinent de plus près la question de la représentation des Nations Unies à des réunions de ce genre afin de s'assurer qu'elles ne soient pas disproportionnées.

83. Le PRÉSIDENT fait observer que le représentant de l'Organisation des Nations Unies nommé dans l'annexe A se trouve être le Directeur du Centre d'information des Nations Unies à Bagdad. Quant à M. Omar Sharaf, il est représentant par intérim du Haut-Commissaire pour les réfugiés dans la même ville de Bagdad.

84. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial sur le droit des traités, s'associant à ce qui a été dit sur l'exposé de M. Ago au Comité consultatif et à la bienvenue souhaitée à M. Zakariya, dit qu'il voudrait savoir si le Comité consultatif a réfléchi à la manière dont il peut coopérer aux travaux de la Commission. Son observateur ne manquera pas d'apprécier l'importance du facteur temps pour que la Commission soit en mesure d'examiner convenablement les vues du Comité. Sans aucun doute, il aurait été souhaitable que ces vues soient présentées à un stade moins avancé des travaux de la Commission, car à sa session d'été de 1966, la Commission sera extrêmement occupée pour achever les dernières phases de son étude sur le droit des traités, et, faute de temps, elle pourrait se trouver en peine de passer en revue les considérations nouvelles qui lui seraient soumises par le Comité. Il y a là, certes, un problème général à résoudre, à savoir de déterminer la phase la plus propice des travaux de la Commission

sur un sujet de codification au cours de laquelle les autres organes pourraient lui apporter le concours le plus efficace, et ce disant, Sir Humphrey ne pense pas seulement au Comité consultatif, mais aussi au Conseil interaméricain de jurisconsultes et à d'autres organismes.

85. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle qu'il a toujours été partisan d'intensifier la collaboration entre la Commission et tous les organismes régionaux ou non gouvernementaux qui examinent les mêmes questions, mais il y a toujours eu une opposition du Secrétariat, fondée, en ce qui concerne les organismes non gouvernementaux, sur certaines considérations juridiques. Le Comité juridique africano-asiatique et le Conseil interaméricain de jurisconsultes ont demandé à l'Assemblée générale le statut consultatif, ce qui a fait l'objet de longs débats à la Sixième Commission, mais M. Bartos ne sait pas s'il en va de même du Conseil de l'Europe. Quoi qu'il en soit, la question se posera lorsque le point de l'ordre du jour relatif à la collaboration avec d'autres organismes sera discuté à nouveau et la Commission examinera alors la proposition du Rapporteur spécial qui vise à mobiliser toutes les forces pour améliorer encore le projet d'articles.

86. Le Président suggère que la Commission approuve le rapport de son observateur.

Le rapport de l'observateur de la Commission (A/CN.4/180) est formellement approuvé.

La séance est levée à 17 h 55.

802^e SÉANCE

Mardi 15 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Reprise du débat de la séance précédente)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLES 26 (La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il n'existe pas de dépositaire) ET 27 (La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il existe un dépositaire)

*Article 26**La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il n'existe pas de dépositaire*

1. Lorsque le texte d'un traité pour lequel il n'existe pas de dépositaire présente une erreur qui est relevée après l'authentification du texte, les Etats intéressés corrigent l'erreur d'un commun accord,

a) Soit en apportant au texte du traité la correction appropriée et en demandant à des représentants dûment habilités à cet effet d'apposer leur paraphe dans la marge en regard de la correction;

b) Soit en établissant un protocole distinct, un procès-verbal, un échange de notes ou un instrument analogue où sont consignées d'une part, l'erreur contenue dans le texte du traité et, d'autre part, la correction que les parties ont décidé d'y apporter d'un commun accord;

c) Soit en établissant un texte corrigé de l'ensemble du traité suivant la procédure utilisée pour le texte erroné.

2. Les dispositions du paragraphe 1 ci-dessus s'appliquent également lorsqu'il existe deux ou plusieurs textes authentiques d'un traité qui ne concordent pas et qu'il est proposé de corriger le libellé de l'un des textes.

3. Lorsque le texte d'un traité a été corrigé conformément aux dispositions des paragraphes 1 et 2 ci-dessus, le texte corrigé remplace le texte original dès la date de l'adoption de ce dernier, à moins que les parties n'en décident autrement.

4. Avis est donné au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies de toute correction apportée au texte d'un traité conformément aux dispositions du présent article.

*Article 27**La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il existe un dépositaire*

1. a) Lorsque le texte d'un traité pour lequel il existe un dépositaire présente une erreur qui est relevée après l'authentification du texte, le dépositaire signale l'erreur à tous les Etats qui ont participé à l'adoption du texte et à tous autres Etats qui par la suite ont signé ou accepté ledit traité et leur fait savoir que l'erreur sera corrigée si, dans un délai spécifié, la correction envisagée ne donne lieu à aucune objection.

b) Si, à l'expiration du délai fixé, la correction envisagée n'a donné lieu à aucune objection, le dépositaire apporte la correction au texte du traité, en apposant son paraphe dans la marge en regard de la correction, dresse et signe un procès-verbal de rectification et en communique un exemplaire à chacun des Etats parties au traité ou qui peuvent le devenir.

2. Lorsqu'une erreur est relevée dans une copie certifiée conforme d'un traité, le dépositaire dresse et signe un procès-verbal où sont consignés d'une part, l'erreur et, d'autre part, le libellé correct du texte et en communique un exemplaire à tous les Etats mentionnés au paragraphe 1, alinéa b.

3. Les dispositions du paragraphe 1 ci-dessus s'appliquent également lorsque deux ou plusieurs textes authentiques d'un traité ne concordent pas et qu'il est proposé de corriger le libellé de l'un des textes.

4. Lorsqu'une proposition tendant à corriger un texte conformément aux dispositions des paragraphes 1 ou 3 ci-dessus donne lieu à une objection, le dépositaire notifie l'objection à tous les Etats intéressés ainsi que toutes autres réponses qu'il aura reçues à la suite des notifi-

cations mentionnées aux paragraphes 1 et 3. Toutefois, s'il s'agit d'un traité élaboré soit sous les auspices d'une organisation internationale, soit lors d'une conférence réunie par une organisation internationale, le dépositaire communique également la proposition de correction et l'objection faite à cette proposition à l'organe compétent de l'organisation intéressée.

5. Sauf décision contraire des Etats intéressés, toutes les fois que le texte d'un traité a été corrigé conformément aux dispositions des paragraphes précédents du présent article, le texte corrigé remplace le texte erroné dès la date de l'adoption de ce dernier.

6. Avis est donné au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies de toute correction apportée au texte d'un traité conformément aux dispositions du présent article.

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter ses propositions relatives à l'article 26 qui est le premier des deux articles complémentaires sur la correction des erreurs dans les traités.

2. M. CASTRÉN, prenant la parole sur une motion d'ordre, suggère que la Commission traite en même temps l'article 27, étant donné que le Rapporteur spécial a proposé de grouper le contenu des articles 26 et 27 en trois articles et que le Gouvernement japonais a suggéré d'adopter un seul article (A/CN.4/175).

3. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, préfère la procédure suggérée par M. Castrén.

4. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera la proposition de M. Castrén comme adoptée.

La proposition de M. Castrén est adoptée.

5. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que, pour tenir compte des observations des gouvernements il a proposé dans son rapport (A/CN.4/177 Add.1), de remplacer les dix paragraphes des articles 26 et 27 adoptés en 1962 par un texte plus court composé de trois articles. Il est arrivé à ce résultat en introduisant dans son nouvel article 27 *bis* certaines dispositions de procédure qui s'appliquent à tous les traités et qui, dans la version de 1962, étaient énoncées dans les paragraphes 3 et 4 de l'article 26 et répétées dans les paragraphes 5 et 6 de l'article 27.

6. Le texte codifié proposé par le Gouvernement japonais omet trois questions de fond qui figurent à la fois dans le texte de 1962 et dans sa propre proposition. La première de ces questions est celle de la non-concordance de deux ou plusieurs textes authentiques lorsque le traité est rédigé en plusieurs langues; le problème est le même que celui de la correction d'un traité rédigé en une seule langue. La seconde question est celle des copies certifiées; il est utile d'insérer une disposition concernant ces copies parce qu'elles sont très fréquemment utilisées par les gouvernements pour déterminer le texte exact du traité aux fins de la législation nationale. La troisième question est celle de l'objection qui peut être faite à une correction proposée. Le fait de mentionner cette troisième question complique sans aucun doute l'exposé du sujet mais il est nécessaire de le faire : les articles traitent en effet du cas où il n'y a aucune objection et il ne serait pas opportun d'omettre toute référence au cas contraire.

7. Si ces trois points sont retenus, comme le Rapporteur spécial estime qu'ils devraient l'être, il semblerait préférable, du point de vue de la rédaction, de grouper les diverses dispositions en trois articles distincts, comme il l'a proposé.

Article 26

1. Lorsque le texte d'un traité pour lequel il n'existe pas de dépositaire présente une erreur qui est relevée après l'authentification du texte, et à moins que les Etats intéressés n'en conviennent autrement, l'erreur est corrigée :

a) Soit en apportant au texte du traité la correction appropriée et en demandant à des représentants dûment habilités à cet effet d'apposer leur paraphe dans la marge en regard de la correction;

b) Soit en établissant un protocole distinct, un procès-verbal, un échange de notes ou un instrument analogue où sont consignées, d'une part, l'erreur contenue dans le texte du traité et, d'autre part, la correction que les parties ont décidé d'y apporter d'un commun accord;

c) Soit en établissant un texte corrigé de l'ensemble du traité suivant la procédure utilisée pour le texte erroné.

2. Le paragraphe 1 s'applique également lorsqu'il existe deux ou plusieurs textes authentiques d'un traité qui ne concordent pas et qu'il est décidé d'un commun accord de corriger le libellé de l'un des textes.

Article 27

1. a) Sauf convention contraire, lorsque le texte d'un traité pour lequel il existe un dépositaire présente une erreur qui est relevée après l'authentification du texte, le dépositaire signale l'erreur à tous les Etats intéressés et leur fait savoir que l'erreur sera corrigée si, dans un délai spécifié, la correction envisagée ne donne lieu à aucune objection.

b) Si, à l'expiration du délai fixé, la correction envisagée n'a donné lieu à aucune objection, le dépositaire apporte la correction au texte du traité, en apposant son paraphe dans la marge en regard de la correction, dresse et signe un procès-verbal de rectification et en communique un exemplaire à chacun des Etats intéressés.

2. Les mêmes règles s'appliquent lorsque deux ou plusieurs textes authentiques d'un traité ne concordent pas et qu'il est proposé de corriger le libellé de l'un des textes.

3. Lorsqu'une proposition tendant à corriger un texte conformément aux paragraphes 1 ou 2 donne lieu à une objection, le dépositaire communique l'objection à tous les Etats intéressés, ainsi que toutes autres réponses qu'il aura reçues à la suite des notifications mentionnées dans ces paragraphes. Toutefois, s'il s'agit d'un traité élaboré sous les auspices d'une organisation internationale, le dépositaire communique également la proposition de correction et l'objection faite à cette proposition à l'organe compétent de l'organisation intéressée.

4. Lorsqu'une erreur est relevée dans une copie certifiée conforme d'un traité, le dépositaire dresse et signe un procès-verbal où sont consignés, d'une part, l'erreur et, d'autre part, le libellé correct du texte et en communique un exemplaire à chacun des Etats intéressés.

Article 27 (bis)

Entrée en vigueur et notification d'une correction au texte d'un traité

1. Lorsque le texte d'un traité a été corrigé conformément aux articles 26 ou 27, le texte corrigé remplace le texte erroné à compter de la date de l'adoption de ce dernier, à moins que les Etats intéressés n'en décident autrement.

2. Avis est donné au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies de toute correction apportée au texte d'un traité qui est entré en vigueur.

8. M. CASTRÉN constate que la proposition du Rapporteur spécial raccourcit et simplifie le texte adopté en 1962 sur la correction des erreurs dans les textes des traités. Sur plusieurs points, la nouvelle version constitue une amélioration. Toutefois, M. Castrén se demande s'il n'y aurait pas moyen de consacrer à ce sujet un seul article, libellé dans le sens qu'a proposé le Gouvernement japonais. Si l'on considère avec le Rapporteur spécial que le texte japonais présente des lacunes, on pourrait le compléter en y ajoutant, d'une part, la substance du paragraphe 2 des articles 26 et 27 du Rapporteur spécial, concernant la correction des différents textes authentiques d'un traité qui ne concordent pas, et d'autre part, les paragraphes 3 et 4 de l'article 27 du Rapporteur spécial, qui traitent des objections aux propositions de correction et des devoirs du dépositaire en ce qui concerne la correction des erreurs dans une copie certifiée conforme d'un traité.

9. Dans les nouveaux articles du Rapporteur spécial, on trouve plusieurs fois l'expression « les Etats intéressés », que le Gouvernement des Pays-Bas a proposé d'employer (A/CN.4/175/Add.1, art. 27). Elle a sans doute l'avantage d'alléger le texte, mais M. Castrén persiste à penser qu'elle est un peu trop vague.

10. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que l'expression « Etats intéressés » a été laissée en suspens. On a éprouvé de très grandes difficultés pour trouver une expression couvrant les Etats qui doivent être consultés dans les divers cas prévus par le projet; le Comité de rédaction se préoccupe de la question et le Rapporteur spécial espère que ce Comité sera en mesure de trouver une meilleure expression.

11. M. ELIAS fait observer que, la section V étant consacrée entièrement aux fonctions du dépositaire, l'ordre des articles de la section devrait être modifié. La section devrait commencer par l'article 29, qui établit les fonctions générales du dépositaire, puis suivrait l'article 28 et la section se terminerait avec les dispositions relatives à la correction des erreurs dans le texte des traités.

12. Il devrait être possible de simplifier le texte des articles 26 et 27 encore plus que ne l'a fait le Rapporteur spécial, bien que M. Elias ne puisse pas dire si le texte devrait être rédigé en un ou en deux articles; en tout cas, il ne devrait certainement pas comporter trois articles.

13. M. ROSENNE constate que le Rapporteur spécial a introduit dans le texte une simplification très utile. Il signale cependant que, d'après ses nouvelles propositions, il y aurait quatre articles traitant des erreurs, c'est-à-dire les articles 26, 27 et 27 bis sur la correction des

erreurs et l'article 34 qui contient les dispositions de fond à ce sujet. Il estime qu'il y a, du point de vue psychologique, quelque danger à donner trop d'importance aux dispositions concernant les diverses sortes d'erreurs possibles.

14. Quant au remaniement du texte. M. Rosenne rappelle la suggestion, faite à une séance précédente par M. Tounkine¹, d'un article général qui traiterait des différences de procédure entre les traités pour lesquels il existe un depositaire et ceux qui n'en ont pas. Si cette suggestion était adoptée, on pourrait beaucoup simplifier l'exposé des règles de fond dans les articles 26 et 27 et toutes dispositions relatives au devoir du depositaire en ce qui concerne ce genre d'erreur pourrait figurer ailleurs. La première règle serait celle qui se trouve au paragraphe 1 de l'article 26 proposé par le Rapporteur spécial. Puis viendrait une disposition sur le manque de concordance entre deux ou plusieurs textes authentiques de langue différente; à ce propos, M. Rosenne propose de remplacer le mot « texte » par le mot « version », non seulement dans les articles 26 et 27, mais aussi dans les articles 72 et 73. Il suggère aussi que les dispositions sur la correction de textes discordants figure dans un article distinct de façon à ne pas mettre trop en relief le problème des erreurs.

15. L'énoncé d'une règle générale de droit qui figure au paragraphe 1 de l'article 27 *bis* du Rapporteur spécial lui paraît acceptable, mais il estime que la teneur du paragraphe 2 devrait être fixée par les dispositions de l'article 25 relatif à l'enregistrement des traités.

16. M. Rosenne voudrait ensuite parler du paragraphe 4 de l'article 34 et de ce paragraphe exclusivement. A sa quinzième session en 1963, la Commission s'était demandé si ce paragraphe devait être retenu et où il fallait le placer et le Rapporteur spécial avait indiqué que son maintien devrait « être examiné de nouveau lorsque les articles 26 et 27 viendront en discussion² ». Pour sa part, M. Rosenne estime que la question qui fait l'objet dudit paragraphe doit être traitée au paragraphe 1 de l'article 27 *bis*.

17. Le titre de la section V ne semble pas très exact, car il porte sur deux sujets entièrement différents³.

18. M. RUDA déclare que, tout en comprenant les arguments qui militent en faveur de la proposition du Gouvernement suédois tendant à supprimer les articles 26 et 27 parce qu'« ils seraient mieux à leur place dans un code des pratiques recommandées que dans une convention » (A/CN.4/175), il approuve néanmoins la proposition du Gouvernement japonais visant à fondre les articles 26 et 27.

19. Le Rapporteur spécial a fait un louable effort pour simplifier le texte, mais M. Ruda voudrait soulever un certain nombre de questions au sujet de ses nouvelles propositions. Au paragraphe 1 de l'article 26 du Rapporteur spécial figure le membre de phrase « et à moins

que les Etats intéressés n'en conviennent autrement »; compte tenu de cette clause, les alinéas *a*, *b* et *c* du paragraphe 1 sont inutiles puisqu'ils représentent trois méthodes possibles qui peuvent être adoptées par accord entre les Etats intéressés. Il n'y aurait lieu d'énoncer une règle supplétive que s'il existait une seule règle applicable à défaut d'accord en sens contraire, mais du moment qu'un choix est offert entre plusieurs solutions, les alinéas sont superflus. Il suffirait de dire que les Etats intéressés choisissent d'un commun accord la méthode de correction des erreurs.

20. Le paragraphe 2 de l'article 26 traite exactement du même sujet que le paragraphe 2 de l'article 27 du texte du Rapporteur spécial et le Comité de rédaction devrait envisager d'amalgamer ces deux dispositions en une seule. Contrairement à ce qu'a suggéré le Gouvernement du Japon, M. Ruda insiste pour que cette disposition soit maintenue. Il est d'une très grande importance pratique d'envisager le cas de non-concordance de deux ou plusieurs textes authentiques. Il a récemment eu l'occasion de s'occuper d'une affaire importante de cette nature : la non-concordance des textes authentiques anglais, espagnol et français de la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë.

21. Dans l'article 27 du texte du Rapporteur spécial, le Comité de rédaction pourrait s'efforcer de simplifier la rédaction, notamment celle de l'alinéa *b* du paragraphe 1 et celle de l'article 3, qui sont inutilement détaillées pour un projet de convention.

22. M. Ruda félicite le Rapporteur spécial pour son projet d'article 27 *bis*, qui convient parfaitement comme disposition conclusive d'un article unique sur la correction des erreurs.

23. M. AGO apprécie l'effort de simplification du Rapporteur spécial et pense que le Comité de rédaction pourrait chercher à simplifier encore davantage. Comme M. Rosenne l'a fait observer, on risque d'exagérer l'importance de la question des erreurs en lui consacrant de trop nombreuses dispositions.

24. Il est un autre point sur lequel M. Rosenne a eu raison d'appeler l'attention de la Commission, c'est que le mot « erreur » figure avec des sens entièrement différents en deux endroits du projet. Dans les articles 26 et 27 et au paragraphe 4 de l'article 34, il s'agit d'erreurs de rédaction qui ne portent pas atteinte à la validité du traité, tandis que dans le reste de l'article 34 il s'agit d'une erreur qui vicie le consentement de l'Etat et qui par conséquent touche la validité du traité.

25. Outre que l'on pourrait s'efforcer de condenser ces articles, et peut-être même de les réduire à un seul, il faudrait aussi insister sur le fait que ces dispositions traitent de la correction des erreurs du texte du traité, de manière à éviter toute confusion avec la matière traitée à l'article 34.

26. M. REUTER a été très sensible lui aussi aux observations de M. Rosenne. Pour un lecteur qui n'a pas suivi les travaux antérieurs de la Commission, l'article 26 n'est pas compréhensible. En effet, la définition des erreurs envisagées dans l'article 26 ne se trouve qu'au paragraphe 4 de l'article 34 et elle n'est pas claire. Qu'est-ce au juste qu'une erreur de rédaction ? La ques-

¹ 800^e séance, par. 87.

² *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. I, p. 227, paragraphe 17.

³ La section V du projet de 1962 portait le titre : « Correction des erreurs et fonctions des depositaires ».

tion est plus compliquée qu'il n'y paraît au premier abord. Il y a des erreurs de plume, des erreurs typographiques, qui ne soulèvent aucune difficulté. S'il s'agit d'une erreur de traduction, c'est très différent et déjà beaucoup plus grave. Or, le paragraphe 2 de l'article 26 proposé par le Rapporteur spécial pourrait viser, semble-t-il, des erreurs de traduction. De l'avis de M. Reuter, la Commission ferait bien de renvoyer à plus tard l'examen des articles 26 et suivants pour pouvoir faire une étude approfondie de chaque catégorie d'erreur, car les problèmes posés sont très différents.

27. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA pense que la Commission doit avoir nettement présente à l'esprit la distinction entre les erreurs de copie ou de traduction qui sont visées dans les articles 26 et 27 et les erreurs qui affectent la validité d'un traité. La Commission a abordé l'ensemble du sujet en partant de l'idée que lorsqu'il s'agit d'une erreur qui doit tomber sous le coup des dispositions des articles 26 et 27, toutes les parties doivent admettre d'un commun accord qu'il s'agit bien d'une erreur. A défaut de cet accord, la question prend l'aspect d'une divergence entre Etats qui doit être réglée par d'autres voies; dans les cas extrêmes, l'erreur peut affecter la validité du traité. Il importe donc que soit clairement exprimée la manière dont la Commission interprète la portée des articles 26 et 27.

28. M. AGO demande à M. Reuter s'il a voulu proposer de n'indiquer qu'après l'article 34 la procédure à suivre pour la correction des erreurs qui ne portent pas atteinte à la validité du traité.

29. M. REUTER dit que, malgré les explications de M. Jiménez de Aréchaga, il persiste à penser qu'il ne ressort pas de la présentation actuelle des articles à l'étude que les erreurs visées sont toutes les erreurs, quelles qu'elles soient, pourvu que les Etats soient d'accord pour les corriger.

30. Ainsi qu'on l'a fait observer, le titre de la section V groupe deux choses différentes, la correction des erreurs et les fonctions du dépositaire. Il vaudrait mieux traiter de la correction des erreurs à propos de l'article 34, c'est-à-dire en même temps que l'on traitera de l'erreur en général mais en tant que cas particulièrement facile à résoudre.

31. Si la Commission préfère ne pas bouleverser le projet, alors il faudrait spécifier dès le début de l'article 26 que cet article traite d'un cas particulier d'erreur, celui d'une erreur, quelle qu'elle soit, que les Etats sont d'accord pour corriger.

32. M. TOUNKINE ne partage pas les craintes de M. Reuter. La pratique montre clairement que les erreurs du type envisagé aux articles 26 et 27 sont considérées comme des erreurs exclusivement d'ordre linguistique. Dans ces cas, aucun différend ne surgit à propos du contenu mais seulement au sujet de l'expression ou de la rédaction et les erreurs sont corrigées suivant des méthodes beaucoup plus simples que celles auxquelles on a recours pour les erreurs qui affectent le fond et dont il est question à l'article 34.

33. Il se félicite des efforts déployés par le Rapporteur spécial pour abrégier les articles, mais il est d'avis qu'on pourrait les simplifier davantage encore. Toutefois, il

n'est pas certain que, dans le cas dont il s'agit, l'on puisse mieux atteindre ce résultat en adoptant la proposition qu'il a faite lui-même à une précédente séance, d'élaborer un article distinct sur les règles de procédure visant les traités pour lesquels il existe un dépositaire⁴. Il incline à penser qu'il serait préférable de consacrer un seul article au lieu de trois à la correction des erreurs dans le texte, de manière à ne pas accorder trop d'importance à cette question.

34. M. AMADO comprend bien les préoccupations de M. Rosenne et de M. Reuter à propos des questions traitées à l'article 34, mais il tient à faire observer que les articles à l'étude concernent l'aspect extérieur du traité. Venant après un article qui traite de l'enregistrement et de la publication du traité, les articles 26 et suivants indiquent que les traités doivent être enregistrés sous une forme exacte et que les erreurs éventuelles doivent être corrigées; ensuite, l'article relatif aux fonctions du dépositaire traite des actes complémentaires qui sont encore nécessaires pour fixer le visage du traité.

35. M. Amado ne verrait pas sans appréhension transférer la question presque exclusivement formelle de la correction des erreurs dans une section qui a trait à la substance et à la validité du traité. Plutôt que de déplacer les dispositions en question, mieux vaut chercher à les simplifier. A cet égard, les suggestions de M. Ruda sont parfaitement acceptables. Il ne faut pas que le projet donne à cette question plus d'importance qu'elle n'en doit avoir.

36. Le PRÉSIDENT déclare qu'à son avis les articles 26, 27 et 27 *bis* traitent des erreurs dites d'expression et non des erreurs de substance.

37. M. YASSEEN estime qu'il y a une différence très nette, de nature et non de degré, entre la question qui est traitée à l'article 34 et celle qui est traitée dans les articles 26 et 27. L'article 34 visent les erreurs concernant la formation du consentement, tandis que les articles 26 et 27 visent les erreurs concernant l'expression de consentement. Peut-être le Comité de rédaction pourra-t-il rendre cette distinction encore plus claire dans le texte même des articles. Les dispositions relatives à la correction des erreurs matérielles ne doivent pas être changées de place et surtout elles ne doivent pas être rattachées à l'article 34, car il ne faut pas confondre erreur matérielle et erreur substantielle.

38. La nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial témoigne d'un effort appréciable de simplification. Le Comité de rédaction pourra peut-être aller plus loin encore dans ce sens, car la question n'est pas d'une importance telle qu'on doive lui consacrer de longs articles.

39. M. AGO insiste pour que le texte soit non seulement simplifié, mais rendu très clair. Les articles 26 et 27 indiquent la procédure à suivre pour corriger les erreurs que les Etats s'accordent à considérer comme des erreurs. Il ne faut donc pas préciser quelle est la nature de ces erreurs. En effet, elles peuvent être plus profondes que de simples erreurs de typographie; par

⁴ Voir 800^e séance, par. 87.

contre, parfois les Etats sont d'accord pour remplacer un certain terme par un autre qui leur paraît meilleur pour exprimer ce qu'ils ont voulu dire sans qu'il y ait erreur à proprement parler. L'essentiel est que les articles à l'étude visent des erreurs que les Etats sont prêts à corriger et qu'ils n'invoquent pas comme ayant vicié leur consentement. C'est pourquoi, dans ces articles, il faut mettre l'accent sur l'idée de correction plutôt que sur l'idée d'erreur.

40. M. Ago est d'accord avec M. Tounkine pour penser qu'il ne faut pas donner à cette question plus de place qu'elle n'en mérite; un seul article serait sans doute largement suffisant.

41. M. TSURUOKA estime que les dispositions à l'étude sont à la place où elles doivent être dans le projet car, en pratique, la correction des erreurs de forme fait partie du processus de conclusion du traité.

42. Pour répondre aux objections de M. Rosenne et de M. Reuter, le Comité de rédaction devra faire ressortir plus clairement que ce texte vise les erreurs de forme et non de fond. La différence entre les deux sortes d'erreurs est assez nette; c'est une différence de nature, qui se reflète dans la procédure — celle-ci est beaucoup plus simple pour les erreurs de forme que pour les erreurs de fond.

43. En conclusion, M. Tsuruoka loue le Rapporteur spécial de s'être efforcé de simplifier le texte adopté en 1962.

44. M. REUTER fait observer qu'il est facile de distinguer après coup à quel genre d'erreur on a eu affaire. Lorsque les Etats sont d'accords pour dire qu'une erreur est une erreur de rédaction, c'est en effet une erreur de rédaction et personne n'en discutera; lorsque les Etats ne sont pas d'accord, ce qui est considéré par les uns comme une erreur de rédaction est considéré par les autres comme une erreur de fond, et ce désaccord peut mener à des procès internationaux.

45. M. Reuter acceptera volontiers la suggestion de M. Ago tendant à ce que cette section du projet contienne un article relatif à la correction des erreurs d'un commun accord entre les Etats. Mais, si les Etats peuvent corriger presque n'importe quoi, il n'en est pas de même du dépositaire; celui-ci ne peut corriger une erreur que s'il s'agit vraiment d'une erreur matérielle ou d'une pure question de rédaction. En cas d'erreur de traduction, même si par exemple trois des textes concordent et qu'un quatrième diverge, qui va dire s'il y a erreur matérielle ou erreur de fond? Des différends surgissent entre Etats sur des points de ce genre. Par conséquent, si la Commission suit la suggestion de M. Ago, il faudra préciser si les corrections envisagées s'appliquent à toutes les erreurs quelles qu'elles soient, ou à certaines erreurs seulement et, dans ce cas, à quelles erreurs. Un tel article ne fera qu'indiquer une procédure et son champ d'application. Si toutes les erreurs, quelles qu'elles soient, peuvent être ainsi corrigées, il faudra distinguer entre le cas où ce sont les Etats qui prennent l'initiative de cette correction et le cas où l'initiative vient du dépositaire.

46. D'autre part, si la Commission veut garder l'ordre actuel des articles, et s'il doit y avoir un renvoi entre

l'article 26 et l'article 34, mieux vaudrait faire ce renvoi dès l'article 26.

47. M. PAL est surpris de constater qu'on a soulevé la question de la nature des erreurs visées par les articles 26 et 27, comme s'il s'agissait de quelque chose de nouveau. En fait, la question a été discutée de façon approfondie à la quatorzième session, en 1962, année où la Commission a examiné l'article 24, dans le premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/144/Add.1)⁵, qui correspondait à l'article 26 actuel, et y a consacré la plus grande partie de ses 657^e et 661^e séances⁶. Cette discussion a montré de manière parfaitement claire que la Commission songeait aux erreurs de toute nature, matérielle ou de fond, pourvu seulement qu'il soit reconnu qu'il s'agit d'erreurs. La condition préalable essentielle est l'accord des parties au sujet de l'existence de l'erreur, et le Rapporteur spécial avait insisté sur ce fait à maintes reprises.

48. M. AMADO dit que M. Pal vient de présenter la question avec la plus grande clarté possible : les articles 26 et 27 concernent les erreurs que les Etats sont d'accord pour corriger. Au contraire, l'article 34 traite des erreurs de fond que les Etats peuvent invoquer comme viciant leur consentement. M. Amado ne voit pas la nécessité de mêler deux questions qui n'ont rien à voir l'une avec l'autre.

49. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à résumer le débat consacré aux articles 26 et 27.

50. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que la Commission a choisi la bonne voie, à sa quatorzième session, en traitant séparément de l'erreur de fond et de l'erreur de rédaction; si l'on essaie de traiter de toutes les erreurs dans les mêmes dispositions, on aboutit à la confusion. C'est pourquoi il insiste sur la nécessité de maintenir dans leur contexte actuel, dans la première partie (Conclusion, entrée en vigueur et enregistrement des traités), les erreurs de rédaction, et de laisser à l'article 34 les dispositions relatives aux erreurs qui affectent la validité des traités.

51. La question à régler est de savoir si la distinction entre les deux types d'erreurs a été rendue suffisamment claire dans le libellé des articles 26 et 27, d'une part, et dans celui de l'article 34, d'autre part. Pour ce qui est du texte anglais, la distinction est clairement indiquée par l'emploi des mots « *errors in the text* » aux articles 26 et 27, par opposition à la formule « *an error respecting the substance* » à l'article 34. Toutefois, le Comité de rédaction examinera si des améliorations sont possibles à cet égard et veillera à ce que les textes français et espagnol soient également clairs. En tout cas, aucun des gouvernements ne paraît éprouver de doutes au sujet des questions traitées aux articles 26 et 27, ce qui porte à croire que le texte de 1962 est suffisamment clair à cet égard.

52. En ce qui concerne la portée des articles, Sir Humphrey partage entièrement l'avis de M. Pal, selon lequel la détermination de ce qui constitue des erreurs de rédaction dépend de l'accord des parties. Cet aspect du

⁵ *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 91.

⁶ *Ibid.*, vol. I, p. 203 à 206 et 236 et 237.

problème est traité plus clairement dans son projet d'article 27 qu'à l'article 26, encore que l'alinéa 1 *b* de l'article 26 donne une indication au sujet de la nécessité d'un accord.

53. Manifestement, les articles 26 et 27 visent toutes les corrections d'erreurs de rédaction, quelle que soit la source de l'erreur. Dans tous ces cas, il s'agit d'une erreur, et Sir Humphrey n'est pas en mesure de suivre M. Ago sur ce point. Même lorsque les parties s'accordent à dire que le texte du traité contient une expression malheureuse, qui l'est peut-être à cause d'une nuance d'ordre politique, il s'agira toujours d'une erreur d'expression. Si, au contraire, les parties admettent que le texte est parfaitement exact, mais désirent simplement le modifier par accord entre elles, il s'agit en réalité d'un cas de modification, qui doit être régi par les dispositions distinctes relatives à la modification des traités.

54. En ce qui concerne la rédaction des articles et la proposition tendant à ce que les articles 26, 27 et 27 *bis* soient regroupés pour former un seul article, le Rapporteur spécial comprend fort bien le point de vue exprimé par M. Rosenne, selon lequel il n'est pas souhaitable de trop insister sur la correction des erreurs. Toutefois, si le texte doit comprendre les trois points qui ont été omis dans la proposition du Gouvernement japonais — et Sir Humphrey croit que ces trois points doivent y figurer — l'article unique qui en résulterait serait trop long. Le Rapporteur spécial constate que M. Castrén a insisté sur le maintien de ces trois points et qu'aucun des membres de la Commission n'a proposé la suppression de l'un quelconque d'entre eux. Le Comité de rédaction doit donc agir dans l'hypothèse du maintien de ces trois points.

55. Quant à la suggestion de M. Rosenne tendant à ce que la Commission se rallie à la proposition de M. Tounkine qui consisterait à adopter un article général établissant la distinction entre le cas où il existe un dépositaire du traité et celui où il n'en existe pas, Sir Humphrey est heureux de constater que M. Tounkine lui-même ne croit pas que sa proposition puisse s'appliquer à la situation dont il s'agit. Les problèmes qui se posent ne sont pas liés à un point de procédure : ils touchent à l'expression de l'accord au sujet de la correction. Lorsqu'il n'existe pas de dépositaire, les parties régleront cette question directement; lorsqu'il existe un dépositaire, ce qui est presque inévitable dans le cas de traités multilatéraux importants, il sera nécessaire de déterminer, par le truchement du dépositaire, si toutes les parties s'accordent sur l'existence de l'erreur, et sur la décision de la corriger. Une telle question ne peut être traitée de manière adéquate dans un article général consacré à la procédure à suivre dans les cas où il existe un dépositaire ou il n'en existe pas un.

56. C'est pourquoi Sir Humphrey propose de renvoyer les articles 26, 27 et 27 *bis* au Comité de rédaction afin qu'il les soumette à un nouvel examen en vue de les abrégier de la manière qui convient le mieux, compte tenu du débat.

57. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission a décidé de ren-

voyer les articles 26, 27 et 27 *bis* au Comité de rédaction, comme l'a proposé le Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

58. M. TSURUOKA demande que, pour dissiper tout malentendu possible, il soit précisé dans le commentaire que les mesures envisagées dans ces articles sont normalement prises au cours de la procédure de conclusion du traité, entre l'authentification du texte et la signature, la ratification ou un acte analogue.

59. M. ROSENNE fait observer que la question de la correction d'une erreur peut se poser aussi après la ratification et qu'il faut donc étudier soigneusement l'endroit du projet où devront être placés les trois articles. Il hésite à suivre M. Tsuruoka.

60. M. TSURUOKA dit qu'à son avis, toute modification faite après la ratification est un amendement du traité et non pas une simple correction du texte, bien que cet amendement soit effectué au moyen d'une procédure simplifiée.

61. Le PRÉSIDENT rappelle qu'en 1962 la Commission avait au contraire estimé qu'il fallait pouvoir corriger les erreurs découvertes après que le texte est devenu définitif. Néanmoins, la suggestion de M. Tsuruoka sera transmise au Comité de rédaction.

62. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que la suggestion de M. Tsuruoka va trop loin, car elle restreindrait trop l'application des articles concernant la correction des erreurs.

63. Il propose de demander au Comité de rédaction d'examiner deux autres points, outre ceux qu'il a mentionnés en résumant le débat. Tout d'abord, le titre de la section V n'est pas bien choisi et il convient de le modifier, mais c'est là une question qu'il faudra peut-être réserver jusqu'au moment où auront été prises les décisions définitives au sujet du remaniement des articles.

64. Le second point consiste à savoir s'il convient ou non de transférer la teneur du paragraphe 4 de l'article 23 de la section relative au défaut de validité à celle qui traite de la correction des erreurs. Peut-être, comme Sir Humphrey l'a indiqué déjà, vaut-il mieux ne pas donner trop d'importance à ce point, mais personnellement il est persuadé que la question dont il s'agit ne devrait pas être traitée dans le contexte de l'article 34.

Il en est ainsi décidé⁷.

ARTICLE 28 (Le dépositaire de traités multilatéraux)

Article 28

Le dépositaire de traités multilatéraux

1. Lorsqu'un traité multilatéral ne désigne pas de dépositaire, et à moins que les Etats qui l'ont adopté n'en soient convenus autrement, le dépositaire sera :

a) S'il s'agit d'un traité établi sous les auspices d'une organisation internationale ou au cours d'une conférence

⁷ Pour la reprise du débat, voir 815^e séance, par. 6 à 14.

internationale réunie par une organisation internationale, l'organe compétent de cette organisation internationale;

b) S'il s'agit d'un traité établi au cours d'une conférence réunie par les Etats intéressés, l'Etat sur le territoire duquel la conférence a eu lieu.

2. Lorsqu'un dépositaire refuse d'assumer, n'assume pas, ou cesse d'exercer ses fonctions, les Etats qui ont négocié le traité se consultent en vue de désigner un autre dépositaire.

65. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter ses observations sur l'article 28.

66. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que l'article 28 n'a provoqué aucune critique de la part des gouvernements. Le Gouvernement suédois, qui habituellement critique les textes de la Commission en déclarant qu'ils traitent de procédure ou sont descriptifs, reconnaît que l'article 28 énonce une règle dispositive et le Gouvernement des Etats-Unis considère cet article comme confirmant une pratique solidement établie et utile. Le Rapporteur spécial n'a aucune proposition à présenter au sujet du texte.

67. M. TOUNKINE déclare que la plupart des gouvernements n'ont pas fait d'observations au sujet de l'article 28 parce qu'il est sans utilité pratique. Il n'y a rien à redire à une telle règle supplétive, mais on peut fort bien s'en passer, car la pratique actuelle en matière de conclusion de traités prévoit toujours un dépositaire et quant aux cas visés au paragraphe 2, ils sont réglés par accord ultérieur entre les parties.

68. M. AGO éprouve quelques doutes quant à la nécessité et à l'opportunité de cet article. L'hypothèse envisagée, c'est que le traité ne dit rien au sujet du dépositaire, que les parties n'en sont pas convenues autrement et qu'il est vraiment impossible, étant donné le silence du traité, de savoir quel est le dépositaire choisi par les parties. Dans un premier cas, celui d'un traité établi sous les auspices d'une organisation internationale, le dépositaire, d'après l'alinéa *a* du paragraphe 1 du projet adopté en 1962, serait l'organe compétent de cette organisation internationale. De l'avis de M. Ago, il n'y a pas à énoncer pareille règle : ou elle est établie dans le statut de l'organisation internationale où elle figure dans les règles de cette organisation ou, si elle n'y figure pas, la Commission ne peut se permettre de dire que l'organe compétent de l'organisation sera dépositaire. Au cas où ni le statut de l'organisation, ni les règles établies par l'organisation, ni le traité lui-même ne confèrent audit organe la qualité de dépositaire, la Commission ne saurait adopter de règle générale en ce sens.

69. Dans le cas envisagé à l'alinéa *b* du paragraphe 1, celui d'un traité établi au cours d'une conférence réunie par les Etats intéressés, le dépositaire devrait être l'Etat sur le territoire duquel la conférence a eu lieu. M. Ago fait observer qu'un lieu de réunion est parfois choisi par hasard ou parce que les conditions y sont favorables : pourquoi en conclure que, si personne n'a désigné le pays hôte comme dépositaire, ce pays doit l'être du seul fait que la conférence s'est tenue sur son territoire ?

70. De l'avis de M. Ago, ces règles supplétives ne se justifient pas et la Commission n'a pas besoin de se préoccuper de telles hypothèses dans son projet.

71. M. AMADO fait observer que le paragraphe 2 de l'article envisage le cas où un dépositaire refuse d'assumer ses fonctions et qu'il se rapporte donc aussi au paragraphe 1 *a* où le dépositaire est l'organe compétent d'une organisation internationale : est-ce dire que cet organe compétent peut refuser d'être dépositaire ? Evidemment non, mais la rédaction n'est pas aussi rigoureuse qu'il se doit dans un texte destiné à être approuvé par les Etats et à régler leurs contacts et leur activité.

72. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, n'entend pas défendre le texte, mais lui trouve cependant une certaine logique. Il y a eu effectivement des litiges tendant à déterminer quel était le dépositaire et, en pareil cas, il faut trouver un moyen de combler la lacune existant dans le traité, encore qu'on puisse soutenir que le texte n'est pas nécessaire et que les parties aboutiront à une solution.

73. D'autre part, il y a des cas — et le Rapporteur spécial pas plus que ses prédécesseurs ne les a inventés — où un organe est vraiment compétent pour être dépositaire, mais refuse de l'être pour des raisons politiques. Il arrive que le courant politique dans une organisation internationale change, qu'à un moment donné celle-ci se demande si elle doit assumer la fonction de dépositaire pour un traité conclu lors d'une conférence qu'elle a convoquée alors que son orientation politique était différente et qu'elle se désolidarise ultérieurement du traité.

74. M. AMADO fait observer que les Etats se donnent des ordres à eux-mêmes, mais qu'on ne les voit pas donnant des indications à l'organe compétent d'une organisation internationale.

75. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Amado souligne qu'il n'a rien d'une énonciation juridique : il va de soi que « les Etats... se consultent » en vue de désigner un dépositaire si cela est nécessaire. Il ne voit pas l'utilité de solenniser pareille évidence.

76. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle le cas du Pacte de Bagdad⁸ : l'Irak s'est désolidarisé des autres parties contractantes et, étant dépositaire, s'est désisté unilatéralement de ses fonctions. Faut-il considérer dans ce cas qu'il est impossible de désigner un nouveau dépositaire ou que ceux qui sont restés fidèles au pacte ont besoin d'en désigner un ? Le texte n'est peut-être pas nécessaire, puisqu'il énonce un fait qui va de soi, mais il ne renferme rien d'illogique.

77. M. ROSENNE dit qu'il n'a pas d'objection majeure contre l'article 28, mais les observations de MM. Tounkine, Ago et Amado l'incitent à se demander s'il est nécessaire de le maintenir. S'il était maintenu, il faudrait en modifier le titre de façon à ne pas en limiter la portée au seul dépositaire de traités multilatéraux. La règle fondamentale relative au dépositaire est énoncée dans la définition contenue à l'alinéa *g* du paragraphe 1 de l'article premier et au paragraphe 1 de l'article 29, qu'il conviendrait peut-être de combiner;

⁸ Pacte de coopération mutuelle entre l'Irak et la Turquie, signé à Bagdad le 24 février 1955; Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 233, p. 199.

quant à la teneur de l'article 28, elle pourrait être introduite dans le commentaire.

78. M. EL-ERIAN est en faveur du maintien de l'article 28, dans l'intérêt d'une présentation systématique des dispositions qui concernent le depositaire, en dépit du fait que cet article énonce une règle supplétive. Comme l'a indiqué le Président, qui possède une connaissance véritablement encyclopédique de la pratique moderne, il peut y avoir controverse au sujet du depositaire d'un traité multilatéral et, à condition qu'il ne soit ni trop détaillé ni trop encombrant, l'article 28 compléterait utilement le projet.

79. M. REUTER voudrait être certain de l'objet de l'article, considéré en fonction de l'article 29. Somme toute, le depositaire a une double fonction : une de gardien des instruments au sens matériel et une autre qui découle de la première. Mais alors l'article 28 signifie qu'il est admis que, dans certains cas, un depositaire peut exercer ses fonctions sans avoir la garde des instruments, qu'il a une fonction susceptible d'être dissociée de celle de gardien au sens matériel du mot. Ou bien n'est-ce pas ce que la Commission veut dire ? Il peut arriver qu'un Etat depositaire soit annexé ou mêlé à d'autres événements qui l'affectent, et que par exemple le texte original du traité disparaisse, comme cela s'est produit pour le Traité de Versailles. La Commission accepte-t-elle l'idée qu'il soit possible de confier les fonctions l'instrument ?

80. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle que, plusieurs fois, des incendies se sont produits dans les chancelleries et ont détruit les textes originaux de traités : les Etats qui étaient depositaires n'ont pas pour autant cessé de l'être. Il s'agit de savoir s'il faut prendre la notion de depositaire à la lettre ou au sens juridique. M. Bartos, pour sa part, croit que le depositaire garde cette qualité, même s'il est privé de l'objet qu'il a accepté en dépôt.

81. M. YASSEEN dit que l'importance du rôle du depositaire se fait particulièrement sentir dans le cas des traités multilatéraux. La Commission a toujours envisagé d'élaborer une règle supplétive pour combler les lacunes dans l'accord des parties et a généralement réussi dans son choix, mais il n'en est pas ainsi des alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 de l'article 28. L'alinéa *a* chargerait des fonctions de depositaire « l'organe compétent » de l'organisation internationale sous les auspices de laquelle le traité est établi; la compétence de cet organe dépendant de la constitution de l'organisation, c'est une question qui risque de susciter pas mal de doutes.

82. M. Yasseen ne saurait accepter l'alinéa *b* du paragraphe 1 : le fait qu'une conférence a été convoquée sur le territoire d'un Etat signifie peut-être que le climat y est agréable, mais ne justifie pas que l'on donne la préférence à cet Etat plutôt qu'à un autre.

83. La question du depositaire est si importante qu'on ne peut imaginer que les parties la laissent sans solution. M. Yasseen hésiterait entre l'argument logique invoqué par M. Bartos et la pratique qui ne manque pas dans ce domaine, mais il serait plutôt enclin à préconiser la suppression de l'article, car les règles choisies ne sont pas des plus heureuses.

84. M. CASTRÉN dit qu'au premier abord il était favorable au maintien de l'article, mais qu'après l'échange de vues qui vient d'avoir lieu, il a quelques doutes sur la nécessité et l'opportunité de cette disposition. Les critiques visant le paragraphe 1 sont pertinentes et M. Amado a raison de dire que l'idée énoncée au paragraphe 2 va de soi, car il est difficile d'imaginer une autre solution qu'une consultation entre les parties quand le depositaire s'est retiré. C'est pourquoi, si la Commission décide de maintenir l'article, elle devrait au moins remanier l'alinéa *a* du paragraphe 1.

85. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA se prononce en faveur du maintien de l'article parce que l'existence d'un depositaire est indispensable à la bonne exécution d'un traité; cet article sera d'autant plus nécessaire si le projet actuel revêt la forme d'une convention parce que certaines des autres dispositions confèrent au depositaire des fonctions importantes. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial, les traités ne comportant aucune clause qui désigne un depositaire ne sont pas rares, et il est donc utile de disposer à ce sujet d'une règle supplétive, qui, comme l'a indiqué à juste titre le Rapporteur spécial, la quatorzième session, reflète la pratique existante. Aucun gouvernement n'a présenté d'objection et en abandonnant maintenant cet article on pourrait susciter des doutes quant à l'existence de la règle.

86. L'énoncé de règles supplétives est une des fonctions les plus utiles que puisse accomplir la Commission dans son projet actuel, mais M. Jiménez de Aréchaga pense, tout comme MM. Ago et Amado, que le Comité de rédaction devra mettre au point divers éléments du texte. Il devra par exemple modifier le texte de façon à faire ressortir plus clairement le point de vue de M. Ago, selon lequel les Etats ne peuvent conférer à un organe d'une organisation internationale des pouvoirs que celui-ci ne possède pas en vertu de l'acte constitutif de cette organisation bien qu'on ait essayé d'exprimer cette idée en employant le mot « compétent ». Peut-être l'inquiétude manifestée par M. Amado vient-elle de ce que le libellé du texte français du paragraphe 2 paraît moins impératif que les textes anglais et espagnol.

87. M. RUDA déclare qu'il ne voit pas la nécessité de la règle supplétive énoncée au paragraphe 1.

88. En revanche, il pense que, pour les cas envisagés au paragraphe 2 et qui se sont déjà présentés dans la pratique, c'est-à-dire les cas où le depositaire refuse d'assumer, n'assume pas ou cesse d'exercer ses fonctions, il importe de formuler quelque règle. Il fait observer que le texte français de ce paragraphe ne concorde pas avec le texte espagnol, lequel est plus catégorique encore que le texte anglais puisqu'il ne renferme pas l'idée de consultations. Il se prononce donc pour la suppression du paragraphe 1 et pour le maintien de la règle énoncée au paragraphe 2.

89. M. AGO fait observer que, si l'organe visé à l'alinéa *a* du paragraphe 1 est « compétent », c'est en vertu d'une règle établie par l'organisation dont il s'agit. La Commission n'a donc pas besoin d'adopter de règles supplétives à ce sujet et devrait laisser de côté une hypothèse qui ne l'intéresse nullement.

90. Au paragraphe 2, il faudrait aussi envisager l'hypothèse où le depositaire cesse d'exister, par exemple,

est fusionné avec un autre Etat, s'il s'agit d'un Etat, ou disparaît, si c'est une organisation internationale. De plus, M. Ago pense, comme M. Amado, que la phrase « les Etats... se consultent » est une simple constatation de fait qui n'est pas à sa place dans une convention. Il se demande si la Commission veut aller jusqu'à énoncer une sorte de règle qui fasse aux Etats une obligation de se consulter et de conclure un accord pour désigner un dépositaire, ce qui serait plutôt extraordinaire.

91. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA pense que le texte devrait être plus clair sur le point mentionné par M. Ago, mais le fait que, d'après le règlement d'une organisation internationale, le secrétariat de cette organisation puisse devenir dépositaire de traités ne suffit pas et le traité lui-même doit également contenir des dispositions dans ce sens. Une règle supplétive est nécessaire si l'on veut éviter que les parties négligent cette question. L'acte constitutif d'une organisation internationale ne peut contenir qu'une disposition générale relative à la compétence d'exercer des fonctions de dépositaire, et la question doit être réglée de façon plus détaillée pour chaque traité; c'est pour cette raison que M. Jiménez de Aréchaga estime qu'il faut maintenir le paragraphe 1 avec des modifications appropriées.

92. M. ROSENNE déclare que la discussion qui s'est élevée au sujet du membre de phrase « l'organe compétent de cette organisation internationale », et la référence implicite à certaines conventions multilatérales, l'incitent à penser que l'article 28 devrait être supprimé purement et simplement parce que des traités bilatéraux peuvent également être déposés auprès d'une organisation internationale. Il est convaincu qu'il n'existe aucun organe des Nations Unies qui soit compétent, en vertu de la Charte, pour accepter de tels traités en dépôt, encore qu'il connaisse un cas au moins où cela s'est produit à la suite de négociations et d'une décision du Secrétaire général des Nations Unies. Il fait allusion à l'Accord de 1952 entre l'Etat d'Israël et la République fédérale d'Allemagne⁹, qui est intervenu dans des circonstances politiques particulièrement délicates; il a été décidé alors de prier le Secrétaire général d'accepter les instruments de ratification et de rédiger le procès-verbal concernant l'entrée en vigueur, c'est-à-dire d'agir, en fait, selon la procédure suivie dans le cas de traités multilatéraux. Une telle possibilité peut revêtir une valeur politique réelle et il ne serait donc pas recommandable de maintenir une règle fondée sur l'interprétation rigide du mot « compétent ».

93. M. Rosenne ne verrait pas d'objection à ce que le texte de l'article 28, sous sa forme actuelle ou sous une forme révisée, soit placé dans le commentaire en tant que proposition que la Commission a examinée, mais qu'elle a décidé de ne pas faire figurer dans son projet d'articles.

94. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer que, dans l'Accord entre Israël et la République fédérale d'Allemagne en matière d'indemnisation auquel M. Rosenne a fait allusion, la désignation du dépositaire s'est faite sur une double

base : l'accord des pays intéressés et la compétence générale du Secrétaire général des Nations Unies. Or, si les Etats peuvent ainsi donner leur accord *in concreto*, ils peuvent le donner aussi bien dans un traité multilatéral; c'est l'unique conclusion juridique que l'on puisse tirer de l'argumentation justement présentée par M. Rosenne au sujet du cas de deux Etats qui n'avaient pas de relations diplomatiques entre eux.

95. M. ROSENNE partage le point de vue du Président, mais il fait observer que la compétence dérivait, non de la Charte des Nations Unies, mais de sources extérieures. Le sens attribué au mot « compétent » durant le débat est celui de la compétence en conformité du règlement d'une organisation. Le cas particulier mentionné par M. Rosenne n'est pas isolé. Certains des Traités de Locarno¹⁰ et leurs instruments de ratification ont été déposés aux archives de la Société des Nations, alors qu'ils n'avaient pas été conclus sous les auspices de la SDN. En pareil cas, la compétence du dépositaire découle d'un double accord, conclu premièrement entre les parties et, deuxièmement, entre les parties et le secrétariat de l'organisation internationale en question. Dans le contexte de l'article 28, le mot « compétent » est particulièrement ambigu.

96. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle qu'il existe un règlement de l'Organisation des Nations Unies prévoyant que le Service juridique fait aussi fonction de dépositaire.

97. M. YASSEEN croit que, pour désigner comme dépositaire un organe d'une organisation internationale, il ne suffit pas que cet organe soit compétent d'après la constitution de l'Organisation, mais il faut aussi que le traité lui-même se prononce expressément à cet égard. L'organe en question peut être compétent, mais cette compétence n'oblige pas les Etats qui concluent le traité à confier audit organe les fonctions de dépositaire.

98. Quant au paragraphe 2, M. Yasseen estime que, s'il est inutile de prévoir une règle supplétive concernant la désignation d'un dépositaire, il est en revanche nécessaire de prévoir la défaillance du dépositaire qui peut ne plus exister, ne plus vouloir exercer ses fonctions ou cesser de les exercer. C'est une question qui s'est posée dans la pratique et la Commission se doit de formuler une règle supplétive à ce sujet. M. Yasseen accepterait qu'elle se présente sous forme d'une obligation imposée aux Etats de se consulter pour désigner un autre dépositaire, car le rôle de celui-ci est indispensable, surtout pour les traités multilatéraux. Au reste, puisque le paragraphe 2 de l'article 28 a trait aux fonctions du dépositaire, il ne verrait pas d'inconvénient à inclure cette disposition dans l'article 29 qui concerne également ces fonctions.

99. M. TSURUOKA croit que la question qui se pose est de savoir si, pour la désignation du dépositaire, il faut le consentement des parties intéressées ou si, en cas d'absence de dispositions à ce sujet dans le traité, l'accord de la majorité n'est pas nécessaire. Selon lui, s'il faut un accord entre les intéressés, l'article 28 est

⁹ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 162, p. 207.

¹⁰ Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. LIV, p. 289 à 360.

superflu. En effet, les fonctions du dépositaire sont à ce point indispensables que, même si le traité ne renferme pas de dispositions à cet effet, les Etats intéressés se consulteront après coup pour désigner un dépositaire. Il en serait de même si, pour une raison quelconque, le dépositaire cessait d'exercer ses fonctions.

100. M. EL-ERIAN souscrit à l'argument de M. Jiménez de Aréchaga, selon lequel il est souhaitable d'énoncer une règle supplétive en la matière, parce que l'un des services importants que le projet peut rendre à la communauté internationale, c'est de codifier certaines pratiques modernes que la Commission approuve. Au cours des dix dernières années, on a relevé une tendance de plus en plus marquée à désigner l'Organisation des Nations Unies en tant que dépositaire, et cette tendance doit être encouragée. En l'absence d'une règle supplétive comme celle qu'énonce l'article 28, les Etats non membres des Nations Unies ne seront pas tenus de reconnaître la compétence du Secrétaire général en la matière.

101. L'intérêt d'une règle supplétive est particulièrement évident pour tous ceux qui ont fait l'expérience de la rédaction, à la hâte, de l'acte constitutif d'une organisation internationale, à un moment où l'on dispose de peu de temps pour préparer les clauses finales, ce qui a été le cas de la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine.

102. M. AMADO, se référant au paragraphe 2, pense que l'on pourrait dire à la rigueur que « les Etats... désigneront un nouveau dépositaire ». L'idée de consultation est superflue : est-il concevable que les Etats ne se consultent pas et oublient de régler dans le traité la question du dépositaire ?

La séance est levée à 13 heures.

803^e SÉANCE

Mercredi 16 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castren, M. El-Erian, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Pal, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen

Organisation des travaux

1. Le PRÉSIDENT invite le Secrétaire à faire une déclaration sur l'organisation des travaux de la Commission.

2. M. BAGUINIAN, Secrétaire de la Commission, déclare que, le Rapporteur spécial sur le droit des traités ayant demandé s'il devait préparer maintenant un supplément à son quatrième rapport (A/CN.4/177 et Add.1), traitant des articles qui suivent l'article 29, ou consacrer le temps dont il dispose à la préparation de commentaires relatifs aux articles 1 à 29, le Président

a prié le Secrétariat de fournir des indications au sujet de l'examen des rapports de la Commission à la prochaine session de l'Assemblée, car des renseignements à ce sujet aideront la Commission à prendre une décision sur le rapport du Rapporteur spécial.

3. A sa dix-neuvième session, l'Assemblée générale n'a pas été en mesure de se prononcer sur un certain nombre de rapports qui lui avaient été présentés, dont le rapport de la Commission pour 1964, mais elle pourra sans doute le faire lors de la reprise de sa session, au début du mois de septembre. Elle abordera sans doute à sa vingtième session, qui doit s'ouvrir le 21 septembre 1965, la discussion des rapports dont elle avait été saisie, mais qu'elle n'avait pas encore examinés, ce qui signifie que la Sixième Commission sera alors saisie des rapports de la Commission du droit international sur ses seizième (1964) et dix-septième (1965) sessions¹. Il se peut toutefois que la Sixième Commission ne puisse consacrer beaucoup de temps à ces rapports, car son ordre du jour sera plus chargé que d'habitude et comprendra le rapport du Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats (A/5746), au sujet duquel on s'attend à un débat prolongé, et elle se concentrera donc probablement sur les questions qui exigent une décision immédiate plutôt que de se livrer à un examen détaillé du projet d'articles.

4. Il ne paraît donc pas nécessaire que la Commission fasse figurer dans son rapport sur sa dix-septième session un commentaire détaillé sur les articles qui constituent la première partie de son projet relatif aux droits des traités. La Commission préférera peut-être présenter, à titre d'information seulement, le texte des articles adoptés à la présente session, auquel cas le texte complet du projet d'articles, avec le commentaire complet, sera publié dans le rapport sur sa session d'été de 1966. Les observations des gouvernements sur l'ensemble du projet figureront en annexe à ce rapport.

5. Pour ce qui est du projet d'articles sur les missions spéciales, la situation est différente, car si la Commission veut atteindre son objectif, qui est d'achever ce projet en 1966, l'ensemble du texte des articles qui seront adoptés provisoirement à la présente session, avec les commentaires, doit figurer au rapport sur la dix-septième session, non pour les besoins de la Sixième Commission, qui examinera le projet ou ne l'examinera pas, mais en vue d'obtenir les observations des gouvernements; cela peut se faire conformément au Statut de la Commission, sans décision de l'Assemblée générale.

6. M. TOUNKINE estime que les conclusions du Secrétariat sont raisonnables et qu'il convient de suivre ses suggestions. Au cours des dix dernières années, la Commission a généralement eu pour pratique de soumettre à l'Assemblée générale, sur tout sujet donné, un projet complet, avec les commentaires. Toutefois, les commentaires sur la question complexe du droit des

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, Dix-neuvième session, Supplément n° 9 (A/5809) et Documents officiels de l'Assemblée générale, Vingtième session, Supplément n° 9 (A/6009).

traités exigent une préparation minutieuse. Dans le passé, ils ont été rédigés à la hâte, vers la fin de la session, mais il serait plus sage de renvoyer cette tâche à la session de janvier ou à la session d'été de 1966, lorsque sera achevé le travail principal sur les articles proprement dits. Il se peut que les articles adoptés à la présente session nécessitent de nouvelles modifications, ce qui est une raison de plus de ne pas présenter de commentaires à l'Assemblée générale dans les circonstances actuelles.

7. M. ROSENNE s'associe aux observations de M. Tounkine. Cette tentative de préparation des commentaires à la session en cours ne peut que semer la confusion, car, comme l'a indiqué le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport, il reste beaucoup à faire, qu'il s'agisse de mettre au point la rédaction des articles, de coordonner le texte ou, peut-être, d'en modifier l'ordonnance, ce qui ne peut être entrepris qu'à un stade ultérieur, lorsque la discussion sur le fond du projet d'articles aura été à peu près achevée.

8. M. AGO pense que le plus sage, pour le moment, c'est d'adopter le plus grand nombre possible d'articles et de préparer le commentaire l'année suivante. En effet, cette fois-ci, le commentaire ne peut pas être fait à la hâte, comme ce fut le cas lors de la première lecture, car c'est le commentaire final qui ira à l'Assemblée générale et à la future conférence diplomatique. Il y faut une unité totale de style et de ligne, ce qui n'est possible que si l'on traite le projet dans son ensemble. Il importe donc de considérer la session en cours, la session d'hiver et la session de l'été 1966 comme un tout.

9. M. BRIGGS déclare que, tout en regrettant qu'aucun commentaire n'accompagne le texte du projet d'articles qui sera présenté dans le rapport de la Commission sur sa dix-septième session, il a été convaincu par les arguments de M. Tounkine. Peut-être le Rapporteur spécial sera-t-il en mesure de préparer une introduction assez détaillée au projet d'articles, en vue d'expliquer la nature des modifications que la Commission a apportées au texte en seconde lecture.

10. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, approuve ce qui a été dit par les orateurs qui l'ont précédé. Il aura ainsi plus de temps pour préparer les commentaires entre la fin de la dix-septième session et la session d'été de 1966. La postérité jugera la Commission sur son texte définitif et les commentaires devront faire l'objet d'un examen minutieux.

11. Afin de convaincre la Sixième Commission que la Commission du droit international avait de bonnes raisons de renoncer à sa pratique habituelle qui consiste à joindre des commentaires au projet d'articles, Sir Humphrey peut insérer, dans l'introduction du projet d'articles adopté à la dix-septième session, une explication sur la façon dont a procédé la Commission et sur ce qu'elle se propose de faire en 1966. La Sixième Commission comprendra que, comme dans le cas du projet sur les relations consulaires, la Commission devra, jusqu'à une date très avancée, remanier les éléments de son projet et remédier à ses défauts; la présentation en 1965 d'un ouvrage achevé à moitié ne serait d'aucune utilité.

12. Sir Humphrey pense que la Commission désirera, après avoir achevé l'examen de l'article 29 du projet sur le droit des traités, aborder la question des Missions spéciales, qui constitue le point 3 de son ordre du jour, et revenir ensuite aux propositions du Comité de rédaction.

13. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, se déclare d'accord avec M. Tounkine. Le rapport de la Commission sera donc considéré comme un rapport provisoire; aucun commentaire sur les articles concernant le droit des traités ne sera publié en 1965 et la Commission peut accepter la méthode suggérée par le Secrétariat. Certains pensent qu'au dernier moment la Commission procédera à une troisième lecture et à de nouvelles modifications; M. Bartos, pour sa part, croit qu'il est du devoir de la Commission de présenter en fin de compte un travail achevé et coordonné.

14. M. CASTRÉN appuie la suggestion de M. Briggs visant à prier le Rapporteur spécial de préparer, au lieu d'un commentaire, une introduction plus complète, soulignant que les articles adoptés ont un caractère provisoire et que la Commission se réserve le droit de les modifier en 1966.

15. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA dit que la Commission n'a pas besoin d'attendre que le Comité de rédaction ait achevé son travail sur tous les articles dont le projet lui a été renvoyé pour en examiner quelques-uns.

16. Le PRÉSIDENT propose que la Commission prenne note de la suggestion du Secrétariat et décide de procéder en ce sens.

Il en est ainsi décidé.

17. Le PRÉSIDENT rappelle, en ce qui concerne l'avenir immédiat, qu'il a été convenu entre le Président et le Rapporteur spécial sur le droit des traités que la Commission, après avoir examiné l'article 29 du projet sur le droit des traités, passera au sujet des missions spéciales, en intercalant, de temps en temps, entre les séances consacrées à cette question, des séances où elle examinera les articles du projet relatif au droit des traités qu'elle a réservés et les textes mis au point par le Comité de rédaction, de manière que quelques sections au moins de ce projet soient achevées d'ici la fin de la présente session. Le Président propose à la Commission de procéder ainsi.

Il en est ainsi décidé.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;
A/CN.4/177 et Add.1 et 2; A/CN.4/L.107 et L.108)
(Reprise du débat de la séance précédente)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLE 28 (Le depositaire de traités multilatéraux)
(suite)²

18. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à résumer le débat sur l'article 28.

² Pour le texte de l'article 28, voir 802^e séance, à la suite du par. 64.

19. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, expose que, bien que l'article 28 n'ait pas soulevé d'objections de la part des gouvernements, il n'a pas échappé aux critiques subtiles des membres de la Commission. Certains d'entre eux ont jugé qu'il était inutile, d'autres ont pensé qu'il était peut-être inexact. L'argument principal en faveur du maintien d'une telle disposition, c'est que le dépositaire représente un élément important du système dont dépend l'application d'un traité multilatéral moderne. Habituellement, le dépositaire est désigné dans le traité même ou choisi de façon plus ou moins explicite au moment de la signature, mais une règle supplétive peut être utile pour les cas où cela n'est pas fait.

20. En tant que Rapporteur spécial, Sir Humphrey n'attache pas grande importance à quelques-unes des objections soulevées lors du débat, par exemple en ce qui concerne le renvoi à un « organe compétent » d'une organisation internationale, car il estime que l'expression n'a rien d'inexact. Il ne faut pas oublier non plus que la Commission est saisie d'une proposition tendant à insérer un article réservant d'une manière générale les règles établies d'une organisation internationale. Il ne pense pas davantage qu'il puisse y avoir un inconvénient à tenir compte de la pratique très courante consistant à désigner comme dépositaire l'Etat sur le territoire duquel la conférence chargée d'élaborer le traité a été convoquée. Très souvent, certaines villes ou certains pays sont choisis pour des conférences parce que les traités sur certains sujets y sont traditionnellement négociés, et il est courant que le gouvernement du pays hôte agisse en tant que dépositaire.

21. On a critiqué le libellé du paragraphe 2 et soulevé la question de savoir si les textes anglais, français et espagnol se correspondent exactement. Il s'agissait de rendre la disposition obligatoire, afin de fournir une règle en cas de désaccord entre les parties ou si ces dernières n'ont pas pris de décision à ce sujet. Mais la Commission s'est abstenue de se montrer trop stricte, et la question a été laissée à la décision des Etats intéressés. Aucune tentative n'a été faite d'aborder des problèmes plus difficiles, tels que celui de la majorité requise pour parvenir à une décision en cas de désaccord.

22. Il y a du vrai dans la critique selon laquelle la teneur du paragraphe 2 exprime une évidence. Néanmoins, des changements de dépositaire se produisent dans la pratique et le paragraphe 2 précise que le dépositaire désigné à l'origine n'a pas le droit de transférer ses fonctions à un autre au moyen d'un accord bilatéral; cela ne peut se faire qu'avec l'accord de tous les autres Etats intéressés.

23. On a également critiqué cet article parce qu'il ne traite que des cas où il n'existe pas de dépositaire. Il est vrai que la définition énoncée à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article premier peut être déplacée et reformulée en tant que règle positive, peut-être pour remplacer l'article 28 actuel, mais il n'en faudra pas moins traiter des cas où aucun dépositaire n'a été désigné et de ceux où il y a un désaccord entre les parties. A vrai dire, la question du dépositaire, est moins simple qu'elle ne paraît à première vue. Parmi les cas dont il faut tenir compte, il y a ceux où un dépositaire n'est

pas en possession du texte original du traité, ce qui est le cas de la Charte des Nations Unies, encore que la simple garde d'un instrument est d'importance secondaire par rapport à l'exercice des fonctions de dépositaire. Il existe aussi des cas où il y a deux ou plusieurs dépositaires.

24. Quant aux exemples récents de l'existence de plus d'un dépositaire, on peut admettre que de tels cas seront couverts par la définition générale du terme.

25. Sir Humphrey n'est pas encore parvenu à une conclusion définitive au sujet du sort à réserver à cet article; peut-être le mieux serait-il de le renvoyer au Comité de rédaction en vue d'un nouvel examen, à la lumière du débat.

26. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de suivre la suggestion du Rapporteur spécial et de renvoyer l'article 28 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*³.

ARTICLE 29 (Les fonctions du dépositaire)

Article 29

Les fonctions du dépositaire

1. Le dépositaire, agissant au nom de tous les Etats parties au traité ou pouvant devenir parties, assure la garde du texte authentique du traité et de tous les instruments relatifs au traité. Le dépositaire est donc tenu d'agir impartialement dans l'accomplissement de ces fonctions.

2. Outre les fonctions expressément prévues dans le traité et à moins que le traité n'en dispose autrement, le dépositaire exerce les fonctions énumérées dans les paragraphes 3 à 8 ci-dessous.

3. Le dépositaire est chargé :

a) D'établir tous autres textes en d'autres langues qui peuvent être nécessaires en vertu, soit des dispositions du traité, soit des règles en vigueur dans une organisation internationale;

b) D'établir des copies certifiées conformes du texte original ou des textes originaux et de les transmettre aux Etats mentionnés au paragraphe 1 ci-dessus;

c) D'accepter en dépôt tous instruments et notifications relatifs au traité et de dresser un procès-verbal de toute signature du traité ou du dépôt de tout instrument relatif au traité;

d) De remettre à l'Etat intéressé un accusé de réception écrit constatant la réception de tous instruments ou notifications relatifs au traité et d'informer promptement les autres Etats mentionnés au paragraphe 1 de la réception de tels instruments ou notifications.

4. Lors de la signature du traité ou du dépôt d'un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, le dépositaire est tenu d'examiner si la signature ou l'instrument est conforme aux dispositions du traité en question et aux dispositions des présents articles relatives à la signature ainsi qu'à l'établissement et au dépôt desdits instruments.

³ Pour la reprise du débat, voir 815^e séance, par. 15 à 34.

5. Lorsqu'une réserve a été formulée, le depositaire est chargé :

a) D'examiner si la réserve a été formulée conformément aux dispositions du traité et des présents articles relatifs à la formulation des réserves et, si besoin est, d'entrer en consultation à ce propos avec l'Etat qui a formulé la réserve;

b) De communiquer aux Etats intéressés le texte de toute réserve et toute notification de consentement ou d'objection à ladite réserve, conformément aux articles 18 et 19.

6. Lorsqu'il reçoit la demande d'un Etat qui désire adhérer au traité, en vertu des dispositions de l'article 9, le depositaire doit s'acquitter aussitôt que possible des tâches prévues au paragraphe 3 du présent article.

7. Si le traité doit entrer en vigueur dès sa signature par un nombre déterminé d'Etats ou dès le dépôt d'un nombre déterminé d'instruments de ratification, d'acceptation ou d'adhésion, ou encore au moment où surviendra un événement incertain, le depositaire est tenu :

a) D'informer sans tarder tous les Etats visés au paragraphe 1 ci-dessus de la date à laquelle, de l'avis du depositaire, les conditions prévues dans le traité pour son entrée en vigueur ont été remplies;

b) De dresser, si les dispositions du traité l'exigent, le procès-verbal d'entrée en vigueur du traité.

8. Lorsqu'un différend s'élève entre un Etat et le depositaire concernant l'accomplissement de ces fonctions ou l'application des dispositions du traité relatives à la signature, à l'établissement ou au dépôt des instruments, réserves, ratifications ou autres actes similaires, le depositaire doit, si l'Etat dont il s'agit ou si lui-même le juge nécessaire, appeler l'attention des autres Etats intéressés ou de l'organe compétent de l'organisation intéressée sur la question.

27. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter la nouvelle version qu'il propose pour l'article 29.

28. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'aucun des gouvernements qui ont présenté des observations n'a laissé entendre que cet article était inutile. Certains gouvernements, notamment ceux du Japon et des Etats-Unis, ont formulé des suggestions dont Sir Humphrey a essayé de tenir compte en s'efforçant de réduire la longueur de l'article et d'en simplifier le libellé. Son texte révisé de l'article est ainsi rédigé :

1. Le depositaire exerce ses fonctions impartialement au nom de toutes les parties au traité et de tous les Etats qui peuvent y devenir parties.

2. Outre les fonctions expressément prévues dans le traité, et à moins que le traité n'en dispose autrement, le depositaire est chargé :

a) D'établir tous autres textes en d'autres langues qui peuvent être nécessaires en vertu, soit des dispositions du traité, soit des règles en vigueur dans une organisation internationale au moment où le depositaire est désigné;

b) D'établir des copies certifiées conformes du texte original ou des textes originaux et de les transmettre à toutes les parties, à tous les Etats signataires et à tout autre Etat mentionné au paragraphe 1 qui en fait la demande;

c) D'examiner si une signature, le dépôt d'un instrument ou la formulation d'une réserve est conforme aux

dispositions applicables du traité considéré et à celles des présents articles et, si besoin est, d'entrer en consultation à ce propos avec l'Etat dont il s'agit;

d) D'accepter toute signature du traité et d'accepter en dépôt tout instrument relatif au traité;

e) D'accuser réception par écrit, à l'Etat dont il s'agit, de tous instruments ou notifications relatifs au traité et d'informer les autres Etats intéressés de la réception de tels instruments ou notifications;

f) D'exécuter les dispositions de l'article 9, paragraphe 3, lorsqu'il reçoit la demande d'un Etat qui désire adhérer au traité conformément au dit article;

g) D'exécuter les dispositions de l'article 26 si une erreur est découverte dans le texte du traité.

3. Si le traité doit entrer en vigueur dès sa signature par un nombre déterminé d'Etats ou dès le dépôt d'un nombre déterminé d'instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation, ou encore au moment où surviendra un événement incertain, le depositaire est tenu d'informer les Etats visés au paragraphe 1 de la date à laquelle, à son avis, les conditions requises pour l'entrée en vigueur du traité ont été remplies.

4. Lorsqu'un différend s'élève entre un Etat et le depositaire au sujet de l'accomplissement des fonctions ci-dessus ou de l'application des dispositions du traité concernant la signature, l'établissement ou le dépôt des instruments, réserves ou ratifications ou d'autres questions similaires, le depositaire doit, si l'Etat dont il s'agit ou si lui-même le juge nécessaire, signaler la question à l'attention des autres Etats intéressés ou de l'organe compétent de l'organisation intéressée.

29. En raison de l'importance du depositaire dans la pratique moderne en matière d'élaboration des traités et de l'absence de publications à ce sujet, la Commission a jugé utile de rédiger une disposition résumant les fonctions principales du depositaire, car une telle disposition faciliterait l'application des traités multilatéraux modernes et pourrait être utile aussi aux Etats exerçant pour la première fois les fonctions de depositaire. Lors de la préparation du texte assez détaillé rédigé à la quatorzième session, la Commission avait profité des renseignements fournis dans le Précis de la pratique du Secrétaire général depositaire d'accords multilatéraux⁴. La Commission dispose maintenant d'un certain nombre de renseignements supplémentaires dans le rapport du Secrétaire général sur la pratique suivie par les depositaires au sujet des réserves (A/5687), mais il n'y est question que d'un des aspects du problème.

30. M. ROSENNE rappelle qu'il a présenté une proposition (A/CN.4/L.108) tendant à ajouter au projet, à l'article 29 ou dans un nouvel article 29 *bis*, un paragraphe ainsi conçu :

« A moins que le traité ou les présents articles n'en disposent autrement, toute notification adressée par le depositaire aux Etats mentionnés au paragraphe 1 de l'article 29 produit effet 90 jours après la réception, par le depositaire, de l'instrument qui fait l'objet de ladite communication. »

⁴ ST/LEG/7.

31. Pour l'instant, M. Rosenne ne souhaite pas discuter le libellé de ce texte qui, de toute façon, ira au Comité de rédaction si la Commission en accepte le principe. Il voudrait cependant faire quelques observations pour compléter le commentaire qu'il a préparé.

32. M. Rosenne tient à préciser d'emblée que son intention n'est pas de renverser ni de critiquer la décision prise par la Cour internationale de Justice lors de la phase des objections préliminaires dans l'*Affaire concernant le droit de passage sur territoire indien*⁵. Sa proposition a pour objet de prévenir la répétition accidentelle de ce qui s'est produit à cette occasion et de combler ce qu'il considère comme une lacune du projet d'articles. Cette disposition constituera en quelque sorte une double règle supplétive qui ne jouera qu'en cas de silence du traité lui-même à ce sujet et lorsqu'aucune des dispositions du projet d'articles n'est applicable. La proposition est strictement *de lege ferenda* et M. Rosenne tient à souligner ce point car il ne désire pas modifier ce qui est considéré comme le droit à l'égard de tout traité existant, quel que soit celui qui exerce les fonctions de dépositaire. Il a annoncé à la 669^e séance⁶, lorsqu'il a réservé sa position sur le paragraphe 4 du commentaire de ce qui était alors l'article 13, qu'il pourrait proposer ultérieurement, dans l'intérêt du développement progressif, une règle générale prévoyant un court délai entre la date du dépôt d'un instrument et la date à laquelle l'instrument prend effet à l'égard d'autres Etats, et c'est ce qu'il propose maintenant.

33. Pour compléter ce qui est dit au paragraphe 1 (4) de son commentaire, il indique qu'en étudiant la manière dont le dépositaire transmet les communications, il a constaté avec stupéfaction combien sont diverses les méthodes utilisées. Parfois, les dépositaires, qu'il s'agisse d'organisations internationales ou d'Etats, transmettent les communications aux missions diplomatiques accréditées auprès d'eux ou, s'il s'agit d'Etats, par l'intermédiaire de leurs propres missions accréditées dans l'Etat de réception. Parfois, les documents sont envoyés par la poste. Selon les renseignements recueillis par M. Rosenne, la méthode est déterminée par le gouvernement de l'Etat de réception en ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies, mais il ne sait pas si tel est le cas lorsque le dépositaire est un Etat ou une autre organisation internationale. Certains dépositaires, notamment les institutions spécialisées ayant des activités d'ordre nettement technique, ne semblent pas se rendre compte que, dans la plupart des pays, sinon dans tous, les renseignements relatifs aux traités sont centralisés au ministère des affaires étrangères, et envoient leurs communications concernant les traités aux ministères techniques avec lesquels ils entretiennent normalement des contacts, ce qui a pour résultat que les ministères des affaires étrangères responsables de la tenue des registres des traités ne sont pas toujours pleinement informés des relations de traité résultant de conventions techniques multilatérales. La réception de communica-

tions par les gouvernements est mentionnée dans plusieurs projets d'articles, mais étant donné cette diversité de méthodes, il n'est guère possible de déterminer objectivement à quel moment une communication est effectivement reçue par un gouvernement.

34. M. Rosenne a choisi arbitrairement un intervalle de 90 jours entre la date de réception de l'instrument par le dépositaire et la date à laquelle il prend effet pour les autres Etats recevant notification de sa réception, parce que cette période est mentionnée au paragraphe 33 de la deuxième partie du rapport du Secrétaire général (A/5687) comme celle qui est traditionnellement utilisée à certaines fins, et qu'elle paraît convenir dans ce contexte.

35. Le terme « produit effet » provient des autres articles du projet, mais il faudra peut-être le modifier lorsqu'on aura définitivement choisi la formule à adopter dans lesdits articles. Il signifie que, à l'égard de l'Etat déposant, l'instrument prend un caractère absolument définitif à partir du moment où il est déposé auprès du dépositaire, à moins que le traité ou une disposition du projet d'articles (si ce dernier devait prendre la forme d'une convention) n'autorise le retrait de tel ou tel instrument. Ce terme est destiné, non pas à faciliter le retrait, mais simplement à tenir dûment compte des processus administratifs requis, à savoir la transmission de la notification par le dépositaire et sa réception par qui de droit. A titre d'exemple, M. Rosenne a ajouté à son commentaire une note, qu'il conviendrait peut-être de développer en expliquant que la communication en question avait été reçue le Vendredi-Saint, jour ouvrable pour le ministère des affaires étrangères de son pays; les départements correspondants dans bien d'autres pays auraient, au contraire, été fermés non seulement ce jour-là, mais durant tout le week-end de Pâques, de sorte qu'en fait, la réception y aurait été retardée de plusieurs jours.

36. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que la discussion serait simplifiée si la Commission pouvait traiter de la proposition de M. Rosenne séparément, avant d'aborder le reste de l'article 29.

37. Le PRÉSIDENT suggère que la Commission commence par examiner la proposition de M. Rosenne.

Il en est ainsi décidé.

38. M. CASTRÉN dit qu'il approuve, en principe, l'adjonction proposée par M. Rosenne, qui pourrait former un nouveau paragraphe intercalé entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 29.

39. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA estime que le paragraphe supplémentaire proposé par M. Rosenne créera probablement des difficultés d'application. Ce paragraphe paraît destiné à introduire dans le projet la notion de notification présumée aux Etats de l'existence de certains actes, tels que la ratification, et peut avoir des conséquences très sérieuses. Il semble entraîner ce résultat surprenant que le délai de 90 jours serait applicable, que la notification ait été envoyée ou non par le dépositaire; en d'autres termes, il pourrait y avoir notification présumée sans que le dépositaire ait, en fait, donné aucune notification. En conséquence, un Etat pourrait se trouver en relations de traité avec un autre

⁵ C.I.J. Recueil 1957, p. 145 à 147.

⁶ Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. I, p. 301, par. 90 et 91.

Etat sans avoir reçu aucune communication lui donnant notification de cette situation. Aux termes des dispositions du paragraphe 3 de l'article 19, relatives à l'acceptation implicite d'une réserve à un traité, un Etat peut se trouver dans une situation où il est censé avoir accepté une réserve sans avoir reçu aucun avis à ce sujet. La situation est analogue en ce qui concerne les dispositions relatives au retrait.

40. Si le dépositaire envoie effectivement une communication, il ne semble pas y avoir de raison d'attendre 90 jours; la notification devrait, en réalité, produire effet au moment où la communication est faite. L'ajournement de l'entrée en vigueur du traité jusqu'à l'expiration d'un délai de 90 jours peut entraîner des inconvénients pour tous les Etats intéressés.

41. Cette proposition contient le type de règle supplétive que les Etats désirent éviter. En fait, l'énoncé d'une règle supplétive a pour seul but de dire quelles sont les dispositions dont les Etats souhaitent l'application en cas de silence du traité sur un point donné ou lorsque les parties ont négligé ce point.

42. Cette proposition, si elle était adoptée par la Commission, paraîtrait renverser la décision de la Cour internationale de justice dans l'affaire du *Droit de passage*.

43. M. ROSENNE pense que M. Jiménez de Aréchaga a peut-être mal compris l'objet de sa proposition. La Commission ne peut se fonder sur l'hypothèse qu'un dépositaire faillira aux obligations qu'il a assumées. Bien entendu, tout cas particulier d'omission de l'envoi d'une notification ou d'une communication en raison d'une inadvertance administrative devra être examiné compte tenu des circonstances propres à ce cas. Le problème de la notification présumée ne se pose donc pas.

44. La pratique qui consiste à prévoir dans les traités que l'entrée en vigueur n'aura lieu qu'à l'expiration d'un délai déterminé après la réception du nombre requis de ratifications est de plus en plus fréquente et toute disposition de ce genre ou toute règle à ce sujet dans le projet d'articles, si elle était adoptée par les Etats, aurait priorité, mais les gouvernements pourraient accueillir favorablement le type de règle supplétive que propose M. Rosenne pour tenir compte des cas d'omission par inadvertance.

45. L'Affaire du *Droit de passage sur territoire indien*⁷ est un exemple important du type de situation que cette proposition est destinée à prévenir; en l'occurrence, le Gouvernement indien a été cité devant la Cour internationale avant que le dépositaire n'ait communiqué l'instrument à ce Gouvernement, ni à la Cour, ni même à aucun autre gouvernement.

46. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'après avoir examiné le texte proposé par M. Rosenne, il craint que ce texte n'aille pas assez loin pour répondre à l'objet de son auteur. Ce libellé n'empêchera pas l'instrument de produire effet une fois qu'il a été déposé, à moins que le traité lui-même ne dispose que l'instrument n'aura pas force obligatoire avant que

les autres parties n'en aient reçu notification. Sir Humphrey comprend le but de cette proposition, qui est de suspendre l'application d'un traité durant un certain temps à l'égard de toute partie n'ayant pas encore reçu notification de l'instrument en question, mais, telle qu'elle est rédigée, elle laisse sans réponse certaines questions difficiles. Par exemple, quelle serait la situation juridique une fois que le dépositaire aurait reçu le dernier instrument de ratification nécessaire pour mettre le traité en vigueur ?

47. M. ROSENNE répond au Rapporteur spécial qu'ou bien le traité lui-même prévoit son entrée en vigueur soit dès réception par le dépositaire du nombre requis d'instruments de ratification, soit à l'expiration d'un délai déterminé après réception de ces instruments, auquel cas sa proposition ne s'appliquera pas, ou bien, en cas de silence du traité, celui-ci, conformément à sa proposition, entrerait en vigueur après 90 jours. Naturellement, si les parties désirent un délai différent, elles inscriront la clause nécessaire dans le traité lui-même. Le Gouvernement du Royaume-Uni a présenté la même observation sur la nécessité de tenir compte du temps nécessaire pour l'accomplissement des formalités administratives requises à propos du retrait des réserves (A/CN.4/175, à propos de l'article 22).

48. M. PAL ne comprend pas l'objet du texte proposé par M. Rosenne. Signifie-t-il qu'un instrument peut prendre effet même si le dépositaire n'a pas envoyé de notification ?

49. M. ROSENNE dit que les doutes exprimés par M. Pal paraissent fort semblables à ceux qu'éprouve M. Jiménez de Aréchaga. Le dépositaire est censé prendre les mesures nécessaires aussitôt après réception d'un instrument, mais l'expérience montre, semble-t-il, qu'il faut au moins vingt jours pour préparer et expédier des notifications et il faut prévoir aussi un délai pour leur réception par les intéressés.

50. M. PAL estime que le résultat serait particulièrement peu satisfaisant si l'Etat destinataire est rendu responsable lorsqu'un dépositaire a tardé à envoyer les notifications.

51. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA maintient que la proposition de M. Rosenne n'offre aucune garantie en cas de défaut d'action d'un dépositaire et introduit un délai qui retarde l'entrée en vigueur et qui est contraire aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 23. L'utilité d'une telle disposition est fort douteuse, notamment du fait que, comme l'a soutenu M. Rosenne, la Commission doit présumer que le dépositaire s'acquittera de ses fonctions. Un autre argument milite contre l'adoption de cette proposition : à savoir la rapidité des communications modernes.

52. M. REUTER a d'abord eu quelque peine à comprendre exactement la portée du texte. L'ayant maintenant comprise, il croit que, si l'on veut vraiment envisager un développement du droit conventionnel multilatéral, surtout de celui qui pourrait avoir à s'appliquer dans des relations concernant des particuliers, une disposition de ce genre est indispensable. Semblable pratique existe dans les communautés européennes pour que les Etats sachent exactement à partir de quel mo-

⁷ C.I.J., *Plaidoiries, Affaire concernant le droit de passage sur territoire indien* (Portugal c. Inde), vol. I, p. 220 à 222.

ment ils sont tenus d'appliquer un traité. C'est une simple règle supplétive. On peut prévoir des dispositions beaucoup plus commodes, des notifications télégraphiques, par exemple, ou une mise en œuvre immédiate. En tout cas, le problème visé dans la proposition de M. Rosenne est tout à fait réel.

53. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que la question de la date à laquelle une notification prend effet pour l'Etat qui le reçoit soulève un problème très réel. L'adoption de la disposition que propose M. Rosenne signifierait qu'un délai tel que celui de douze mois fixé au paragraphe 3 de l'article 19 pour la période après laquelle une réserve est considérée comme acceptée commencerait à courir pour l'Etat intéressé, non à partir de la date de la réception effective de la notification officielle, mais à partir d'une date fixée, à savoir, 90 jours après la réception, par le dépositaire, de l'instrument qui fait l'objet de la communication. Dans certains cas, cela pourrait avoir pour effet de réduire la période de douze mois.

54. La disposition ne traite pas du rapport entre l'effet de la notification et des questions telles que l'entrée en vigueur. Habituellement, un traité prévoit l'entrée en vigueur après le dépôt d'un certain nombre de ratifications; avec cette disposition, il faudrait se demander si la date d'entrée en vigueur serait modifiée par la période de 90 jours prévue pour que les notifications de la ratification portent effet. Comme l'a fait observer M. Rosenne, il y a une tendance de plus en plus forte à introduire dans les grands traités multilatéraux une clause suspendant l'entrée en vigueur pendant une période déterminée, de courte durée, à partir de la date à laquelle a été reçu le nombre requis de ratifications; des périodes de ce genre sont souvent prévues dans les traités en vue de faciliter les ajustements d'ordre administratif.

55. Sir Humphrey pense qu'il y a lieu d'étudier plus avant les conséquences de la disposition proposée afin de déterminer si celle-ci sera utile ou non dans l'application des traités multilatéraux. C'est pourquoi il propose de renvoyer au Comité de rédaction, pour examen, le paragraphe ou l'article additionnel proposé par M. Rosenne.

56. Le PRÉSIDENT déclare que, sauf objection, il considérera que la Commission adopte la proposition du Rapporteur spécial.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

57. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 29.

58. M. VERDROSS estime que le texte proposé par le Rapporteur spécial améliore celui que la Commission a adopté en première lecture et surtout le paragraphe 1. En effet, dans le texte de 1962, la deuxième phrase du paragraphe 1 (« Le dépositaire est donc tenu d'agir impartialement dans l'accomplissement de ces fonctions ») semblait être la conséquence de la première, alors qu'en réalité elle est tout à fait à part.

59. Quant aux paragraphes 2 et 3, M. Verdross à l'impression que la liste des fonctions qu'ils renferment est complète, mais il est toujours difficile de donner une liste vraiment complète et il peut toujours arriver que le dépositaire assume quelque autre fonction. C'est pourquoi il serait bon d'ajouter dans le paragraphe 2, après les mots « le dépositaire exerce », le mot « surtout » ou un mot semblable.

60. M. CASTRÉN constate que l'article 29 est l'un des plus longs que la Commission ait adoptés en 1962. Le nouveau texte du Rapporteur spécial est heureusement plus bref et plus concis, mais il semble qu'il pourrait encore être simplifié.

61. Etant donné que la phrase introductive du paragraphe 2 contient déjà une référence générale aux autres dispositions du projet de convention qui règlent quelques fonctions et devoirs spéciaux du dépositaire, les alinéas *f* et *g* pourraient être supprimés, comme on a déjà biffé l'alinéa *b* du paragraphe 5 du texte de 1962 concernant certaines fonctions du dépositaire en matière de réserves.

62. M. Castrén se demande aussi s'il est nécessaire de stipuler expressément, à l'alinéa *e* du paragraphe 2, que le dépositaire doit accuser réception à l'Etat dont il s'agit, des instruments ou notifications relatifs au traité : c'est un devoir qui va de soi.

63. La Commission a déjà décidé préliminairement⁹ de supprimer le paragraphe 3 de l'article 15 ou de le transférer à l'article 29 et il pense qu'en effet, l'alinéa *e* du paragraphe 2 de l'article 29 renferme déjà la disposition en question.

64. M. ROSENNE déclare que le nouveau texte de l'article 29 proposé par le Rapporteur spécial constitue une amélioration, mais pour ce qui est du paragraphe 1, il préfère la première formule; il propose que la définition du « dépositaire » soit omise de l'alinéa *g* du paragraphe 1 de l'article premier, parce qu'elle dépasse le cadre d'une simple définition et contient des éléments d'une règle de droit.

65. Au paragraphe 2 du texte du Rapporteur spécial, M. Rosenne propose de remplacer la phrase introductive par le texte ci-après : « 2. Sous réserve des termes du traité et des présents articles, le dépositaire doit : ». L'addition des mots « et des présents articles » permettra de supprimer les alinéas *f* et *g* du paragraphe 2 et peut-être aussi l'ensemble du paragraphe 3.

66. A l'alinéa *a* du paragraphe 2, M. Rosenne propose de remplacer le mot « textes » par le mot « versions ». A l'alinéa *e*, ainsi qu'au paragraphe 3 si la Commission décide de le maintenir — il propose d'insérer, après les mots « d'informer », le mot « promptement », qui a été utilisé dans les passages correspondants des alinéas 3 *d* et 7 *a* de l'article 29 adopté à la quatorzième session, en 1962.

67. Se référant au paragraphe 8 des observations du Rapporteur spécial relatives à l'article 21 (A/CN.4/177/Add.1), M. Rosenne dit qu'il serait souhaitable d'introduire dans l'article une disposition énonçant

⁸ Pour la reprise du débat, voir 815^e séance, par. 63 et 64.

⁹ 787^e séance, par. 10, 13, 15, 24, 28, 46, 53, 61, 74, 88, 91.

une règle supplétive aux termes de laquelle le dépositaire aura le devoir de faire enregistrer les traités, ne serait-ce que pour éviter que la chose n'échappe à l'attention. Comme le projet d'articles aura notamment pour conséquence d'alléger considérablement la rédaction des clauses finales des traités multilatéraux, il paraît indiqué d'introduire dans le projet autant de règles de ce genre que possible. On peut trouver un exemple du type de difficultés qu'il est souhaitable de résoudre dans la Convention de l'UIT qui, d'après ce que croit savoir M. Rosenne, n'a pas été dûment enregistrée faute d'une clause précise imposant au dépositaire l'obligation de faire enregistrer la convention.

68. M. TOUNKINE déclare que le Rapporteur spécial a considérablement simplifié et, par conséquent, amélioré l'article 29, et que le nouveau libellé proposé est acceptable dans l'ensemble.

69. M. Tounkine éprouve une certaine hésitation à propos de la mention, au paragraphe 1, des « Etats qui peuvent y devenir parties ». Il a déjà parlé, à propos d'autres articles, des difficultés que peut créer cette formule ambiguë. En l'occurrence, on peut éviter ces difficultés en évitant de déclarer que le dépositaire exerce ses fonctions « au nom de » etc.; le paragraphe devrait, au lieu de cela, souligner le caractère international des fonctions du dépositaire, qui n'agit pas en tant qu'Etat ni en son propre nom. Une modification de ce genre n'altérerait pas le sens de la disposition.

70. Dans la phrase introductive du paragraphe 2, il conviendrait d'ajouter la mention du règlement en vigueur d'une organisation internationale; on pourrait alors supprimer l'alinéa *a*, dont les deux éléments seraient couverts par la phrase d'introduction, où sont déjà mentionnées « les fonctions expressément prévues dans le traité ».

71. M. Tounkine est en mesure d'accepter le paragraphe 3, mais il demande la suppression des mots « à son avis », qui paraissent indiquer que le dépositaire pourrait avoir le pouvoir d'interpréter les dispositions pertinentes du traité; on ne peut laisser à un dépositaire le soin d'apprécier si les conditions requises pour l'entrée en vigueur des traités ont été remplies.

72. Enfin, M. Tounkine espère que le Comité examinera sa propre proposition générale tendant à simplifier les articles précédents en fusionnant et en introduisant à l'article 29 toutes les dispositions de procédure relatives aux traités pour lesquels il existe un dépositaire; le cas où il n'existe pas de dépositaire pourrait être traité dans un nouvel article.

73. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il est lui-même en faveur de la suppression des mots « à son avis » au paragraphe 3. Ces mots avaient été ajoutés compte tenu des renseignements dont on disposait en 1962 au sujet de la pratique suivie par le Secrétaire général en sa qualité de dépositaire; depuis lors, comme le montre le document publié par le Secrétariat à ce sujet (A/5687, p. 93-94), la pratique du Secrétaire général dénote une plus grande neutralité encore; le Secrétaire général se borne maintenant à une communication au sujet de la réception de ce qui semble constituer le nombre requis de ratifications. La sup-

pression des mots « à son avis » serait compatible aussi avec les résolutions adoptées par l'Assemblée générale au sujet des réserves; aux termes de ces résolutions, le Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire, ne peut exprimer une opinion officielle; il est simplement tenu d'agir de son mieux afin que les questions qui se posent soient portées à la connaissance de ceux qui sont habilités à se prononcer à leur sujet.

74. En conséquence, Sir Humphrey propose que la dernière partie de son nouveau paragraphe 3 soit modifiée comme suit : « ... le dépositaire est tenu d'informer les Etats visés au paragraphe 1 de la date à laquelle le nombre requis de signatures ou d'instruments a été reçu ».

75. M. RUDA déclare que le texte révisé de l'article 29 proposé par le Rapporteur spécial constitue une amélioration par rapport au texte de 1962, en ce qui concerne tant la structure que la terminologie. Il traite, en termes clairs et concis, d'un problème rendu particulièrement complexe par le grand nombre de détails de procédure qu'il met en jeu.

76. M. Ruda appuie la proposition de M. Tounkine tendant à introduire au paragraphe 2 une mention du règlement en vigueur d'une organisation internationale et, à l'alinéa 2 *a*, il appuie la proposition de M. Rosenne tendant à remplacer le mot « textes » par le mot « versions ».

77. Par contre, M. Ruda n'approuve pas la suggestion des Etats-Unis, acceptée par le Rapporteur spécial, tendant à préciser la mention du règlement applicable dans une organisation internationale en ajoutant, dans ce même alinéa 2 *a*, les mots « au moment où le dépositaire est désigné ». L'objet de cette addition est de permettre à un dépositaire d'éviter toute charge nouvelle qui pourrait lui être imposée par une modification du règlement de l'organisation internationale en question. Personnellement, M. Ruda ne voit aucune raison de dispenser le dépositaire du devoir d'observer une règle nouvelle ou modifiée prévoyant, par exemple, une version supplémentaire, en une autre langue, après que l'organisation a ajouté cette langue à la liste de ses langues officielles.

78. M. Ruda n'a pas d'objection contre le reste de l'article 29 proposé par le Rapporteur spécial, mais il tient à faire observer que la version espagnole du paragraphe 4 doit être modifiée de façon à être rendue conforme aux versions anglaise et française, dans lesquelles les dispositions ont un caractère nettement obligatoire; les termes employés dans la version espagnole lui donnent un caractère facultatif.

79. M. YASSEEN n'a aucune difficulté à accepter cet article dans la nouvelle rédaction que propose le Rapporteur spécial. L'article répond à une juste conception des fonctions du dépositaire, à laquelle la Commission avait déjà décidé de s'arrêter. La nouvelle rédaction est beaucoup plus brève et plus acceptable que l'ancienne; elle pourra sans doute être encore revue du point de vue de la forme par le Comité de rédaction.

80. Toutefois, M. Yasseen éprouve le même doute que M. Tounkine au sujet du membre de phrase « et de tous les Etats qui peuvent devenir parties », qui figure au paragraphe 1. Certes les Etats qui peuvent

devenir parties au traité ont une certaine faculté, mais il est exagéré de dire que le dépositaire agit au nom de ces Etats. Sur ce point M. Yasseen ira peut-être plus loin que M. Tounkine, en suggérant de supprimer purement et simplement ce paragraphe, qui n'est pas indispensable à l'économie de l'article. En particulier, il doit être acquis que le développement « exerce ses fonctions impartialement ».

81. En ce qui concerne le membre de phrase introductif du paragraphe 2, M. Yasseen accepte la proposition de M. Tounkine tendant à y mentionner aussi les règles en vigueur de l'organisation internationale dépositaire.

82. L'adjonction faite à l'alinéa *a* de ce même paragraphe sur la suggestion du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique ne paraît pas tout à fait justifiée. En cas de modification de l'acte constitutif de l'organisation, le dépositaire peut tout au plus se voir chargé, par exemple, d'établir un texte dans une langue qui est devenue langue officielle de l'organisation. Les tâches nouvelles ne peuvent pas être tellement lourdes qu'il soit nécessaire de figer les fonctions du dépositaire au moment où ces fonctions ont été assumées par lui.

83. Au paragraphe 3, les mots « à son avis » paraissent indispensables, car le dépositaire doit décider à un certain moment que les conditions requises pour l'entrée en vigueur du traité sont remplies. Cette décision n'est que provisoire : le dépositaire se borne à notifier aux Etats qu'à son avis le traité est entré en vigueur. Cette notification n'a d'effet définitif que s'il n'y a pas opposition de la part des Etats. Comme les dispositions précédentes de l'article, ce paragraphe 3 est dominé par le paragraphe 4 : si un Etat n'est pas d'accord avec le dépositaire, son objection doit être communiquée aux autres Etats. Il peut alors s'élever un différend international, qui sera résolu par les moyens existants de l'ordre international.

84. M. REUTER tient à formuler une observation sur une question de principe qui a été soulevée fort justement par M. Verdross. En raisonnant sur le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial, on peut se demander si la Commission entend énumérer toutes les fonctions du dépositaire. Certes, en tête du paragraphe 2 de l'article, il est fait mention d'une autre source d'obligations et de fonctions pour le dépositaire; cette source est le traité lui-même. M. Tounkine a proposé de mentionner également en cet endroit les règles de l'organisation internationale dépositaire. Mais, de toute manière, cette disposition ne tranche pas la question de savoir s'il existe une source générale d'obligations et de fonctions pour le dépositaire et quelle est cette source.

85. A ce propos, on peut se demander quel était le sens d'une disposition qui figurait dans la version de l'article 29 adoptée en 1962 et qui a disparu dans le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial mais qui subsiste à l'alinéa *g* du paragraphe 1 de l'article premier. Cet alinéa énonce-t-il une règle juridique ? Si la réponse à cette question est affirmative, il faut en tirer deux conséquences.

86. D'une part, il faudrait ajouter le mot « notamment » à la fin du membre de phrase introductif du paragraphe 2 de l'article 29, parce qu'il y a une source

générale d'obligations et de fonctions pour le dépositaire. Personnellement, M. Reuter serait favorable à cette interprétation. Par exemple, il est au moins une obligation du dépositaire qui ressort des débats de la séance précédente, c'est que lorsque les fonctions du dépositaire prennent fin, celui-ci doit restituer le texte qu'il a reçu en dépôt.

87. D'autre part, si la Commission estime que l'alinéa *g* du paragraphe 1 de l'article premier énonce une règle juridique, elle devra revoir soigneusement le vocabulaire de cet alinéa, dont le texte français concorde mal avec le texte anglais. En anglais, le Rapporteur spécial a accepté le néologisme « *depository* », qui était imposé par la pratique, mais, pour l'expliquer, il a introduit les termes « *entrusted* » et « *custodian* », qui ont des sens précis en droit. En français, le terme « dépositaire » évoque un contrat de dépôt et l'analogie est assez bonne, mais le mot « garde » a un sens extrêmement limité en droit.

88. M. AGO considère comme évident que les fonctions du dépositaire sont indiquées en premier lieu par le traité ou par les règles de l'organisation internationale si celle-ci est le dépositaire. La règle que la Commission élabore est la règle générale qui doit valoir surtout lorsque le traité ou le règlement de l'organisation internationale ne disent rien à ce sujet. Néanmoins, M. Ago éprouve la même inquiétude que M. Reuter à voir disparaître de l'article ce qui est la fonction essentielle du dépositaire, celle qui consiste à assurer la garde de l'instrument. Il serait étrange d'indiquer cette fonction dans l'article sur les définitions et non dans l'article relatif aux fonctions du dépositaire. Si la Commission ne veut pas répéter cette idée, elle ferait mieux de l'exprimer dans l'article 29.

89. Au paragraphe 1 de la nouvelle version par le Rapporteur spécial, M. Ago n'aime pas beaucoup non plus l'expression « exerce ses fonctions impartialement », mais il croit utile de souligner dans l'article que le dépositaire agit non pas pour son compte mais bien en tant que dépositaire de l'instrument qui lui a été confié par les Etats. Dans la pratique, on a vu des dépositaires avoir tendance à oublier ce devoir essentiel. Plutôt que « au nom de » il serait plus exact de dire « pour le compte de ».

90. M. Ago pense comme M. Tounkine qu'au début du paragraphe 2, il serait bon de faire d'abord une réserve générale concernant les dispositions du traité et les règles en vigueur de l'organisation internationale. Mais alors, l'alinéa *a* qui suit n'a plus sa raison d'être; les fonctions énumérées doivent être celles que ne sont prévues ni par le traité ni par les règles de l'organisation internationale.

91. A l'alinéa *d* du paragraphe 2, il vaudrait peut-être mieux dire « recevoir toute signature ». En ce cas, l'ordre des alinéas *c* et *d* pourrait être interverti, car le dépositaire reçoit d'abord la signature et examine ensuite si elle est valable. Le membre de phrase initiale de l'alinéa *e* — « d'accuser réception par écrit à l'Etat dont il s'agit » — devrait plutôt se rattacher à l'actuel alinéa *d*; celui-ci traiterai alors de la correspondance entre le dépositaire et l'Etat qui lui adresse un instrument, et l'alinéa *e* de l'information à donner aux autres Etats.

92. Au paragraphe 3, au lieu de « au moment où surviendra un événement incertain », il serait préférable de dire « au moment où se réalisera une condition suspensive ».

93. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA appuie les observations de M. Ago. La pratique suivie en Amérique latine fournit un exemple récent de la valeur des dispositions du paragraphe 1. Le gouvernement d'un pays d'Amérique latine, dépositaire d'un important traité conclu entre des pays de la région, avait reçu une ratification d'un Etat dont les conceptions politiques étaient différentes des siennes; il avait ensuite fait l'objet de pressions visant à lui faire rejeter purement et simplement cette ratification. Toutefois, vu l'idée énoncée au paragraphe 1 de l'article 29 du projet de la Commission, l'opinion selon laquelle le dépositaire, en raison de ses doubles fonctions de dépositaire et de partie, doit consulter les autres Etats parties au traité, l'a emporté. En fin de compte, les parties au traité ont décidé à l'unanimité que la ratification ne devait pas être acceptée, mais on a maintenu le principe selon lequel il n'appartient pas au dépositaire de décider à la lumière de sa propre politique nationale.

94. M. ELIAS estime que le nouveau libellé proposé par le Rapporteur spécial est à la fois plus clair et plus simple que celui que la Commission avait adopté en 1962.

95. Il appuie la proposition de M. Tounkine tendant à ajouter à la première phrase introductive du paragraphe 2 une mention du règlement en vigueur d'une organisation internationale et à supprimer en conséquence l'alinéa 2 a.

96. M. Elias est en mesure d'accepter le nouveau libellé du paragraphe 3 proposé par le Rapporteur spécial, à condition que soient supprimés les mots « à son avis », qui introduisent un élément subjectif et sous-entendent que le dépositaire pourrait avoir des fonctions discrétionnaires en la matière.

97. On peut sans aucun doute abréger l'énumération des fonctions énoncées dans les divers alinéas du paragraphe 2. Cette énumération n'est certainement pas limitative, puisque les paragraphes 3 et 4 imposent au dépositaire des obligations supplémentaires. M. Elias n'est pas en faveur de références précises aux divers articles qui énoncent les obligations du dépositaire comme celles qui se trouvent aux alinéas f et g, et préférerait une référence générale.

98. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, résumant le débat, déclare que la plupart des observations des membres de la Commission ont trait à des questions de forme qui peuvent être confiées au Comité de rédaction.

99. On a fait observer que, dans sa version révisée de l'article 29, ni le paragraphe 1 ni le paragraphe 2 n'énoncent la fonction essentielle du dépositaire, qui est d'assurer la garde du texte du traité; cette fonction est toutefois mentionnée dans la définition du « dépositaire », à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article premier, et la décision que prendra la Commission au sujet de cette définition aura des incidences sur le paragraphe 1 de l'article 29. Au cours du débat consacré à

l'article 28, Sir Humphrey a lui-même proposé de remplacer la formule négative de cet article par une formule plus positive qui tiendrait compte de la fonction essentielle en question ¹⁰.

100. Dans le nouveau paragraphe 1 proposé par Sir Humphrey, cette fonction essentielle est considérée comme allant de soi et ce paragraphe énonce une règle à laquelle les membres de la Commission avaient attaché une grande importance en 1962. Il avait été jugé utile d'énoncer les fonctions du dépositaire, notamment parce que dans la pratique actuelle, certains Etats auraient à exercer les fonctions de dépositaire pour la première fois. Ce qui touche réellement au fond au paragraphe 1, c'est que le dépositaire ne peut agir à sa guise et qu'il doit agir en tant qu'organe international; le paragraphe 4 énonce certaines conséquences qui découlent de cette règle.

101. Sir Humphrey reconnaît le bien-fondé des observations de M. Tounkine quant aux difficultés auxquelles pourrait donner lieu l'expression « les Etats qui peuvent y devenir partie ». Ainsi qu'il l'a mentionné au cours des débats consacrés à un article antérieur, le Comité de rédaction étudie ce problème; en ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 29, le libellé qu'adoptera le Comité de rédaction évitera sans aucun doute l'expression qu'a critiquée M. Tounkine.

102. Si la Commission adopte la suggestion de M. Tounkine tendant à introduire l'idée du caractère international des fonctions du dépositaire, il ne s'ensuivrait pas nécessairement qu'on puisse supprimer la mention de l'impartialité du dépositaire. La notion d'impartialité semble utile dans ce contexte et le Comité devrait examiner s'il est nécessaire de la maintenir.

103. Sir Humphrey reconnaît la nécessité de préciser, dans la phrase introductive du paragraphe 2, que l'énumération donnée dans les alinéas a à g n'est pas limitative et n'a trait qu'à certaines des fonctions du dépositaire.

104. Quant à la proposition de M. Tounkine tendant à introduire dans cette même phrase introductive la mention des règles d'une organisation internationale, il pourrait être souhaitable de l'adopter, même si l'on introduisait dans le projet un article général réservant les règles des organisations internationales.

105. La proposition du Gouvernement des Etats-Unis, qui a abouti à l'addition des derniers mots de l'alinéa a du paragraphe 2 et que certains membres de la Commission ont critiquée, a trait à une question secondaire et Sir Humphrey est maintenant d'avis de supprimer ces mots. Un dépositaire peut toujours refuser de continuer d'agir en tant que tel s'il estime que certaines tâches supplémentaires dictées par les règles modifiées d'une organisation internationale lui imposent une charge trop lourde.

106. Il propose de renvoyer l'article 29 au Comité de rédaction, avec les observations formulées pendant le débat.

¹⁰ Voir le par. 23 ci-dessus.

107. Le PRÉSIDENT déclare que, sauf objection, il considérera que la Commission adopte la proposition du Rapporteur spécial.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

La séance est levée à 13 h. 5.

¹¹ Pour la reprise du débat, voir 815^e séance, par. 35 à 62.

804^e SÉANCE

Jeudi 17 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castren, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Pal, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Missions spéciales (A/CN.4/179)

[Point 3 de l'ordre du jour]

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le deuxième rapport sur les missions spéciales (A/CN.4/179) présenté par lui-même en sa qualité de Rapporteur spécial pour cette question.

2. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, il demande à la Commission de se prononcer tout d'abord sur trois questions préalables qui ressortent des alinéas *a*, *c* et *d* du paragraphe 1 du rapport.

3. A propos de la première question, M. Bartos suggère que l'examen des corrections qu'il propose d'apporter aux articles que la Commission a adoptés à sa seizième session¹ soit ajourné jusqu'au moment où la Commission aura reçu les observations des gouvernements.

4. La deuxième question concerne l'élaboration de règles relatives aux missions spéciales dites d'un niveau élevé. Bien qu'ayant reçu pour instructions de la Commission d'élaborer les règles relatives au statut juridique de telles missions, M. Bartos a éprouvé de la difficulté à réunir du matériel, tant sur le plan de la pratique que sur celui de la doctrine. Il n'a pu aller au-delà des six règles qui figurent dans la partie finale de son deuxième rapport. Si la Commission le désire,

M. Bartos pourra, lorsqu'elle aura terminé l'examen des articles relatifs aux missions spéciales à n'importe quel niveau, et avant la fin de la présente session, lui présenter des conclusions sur la nécessité éventuelle d'élaborer des règles plus complètes relatives aux missions spéciales d'un niveau élevé.

5. La troisième question a trait à la tâche commune, relative au statut juridique des délégations aux conférences et congrès internationaux, que la Commission avait confiée au Rapporteur spécial sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, M. El-Erian, et au Rapporteur spécial sur les missions spéciales. Pour sa part, M. Bartos a pu rassembler de la documentation à ce sujet, mais il n'a pu rencontrer M. El-Erian pour élaborer avec lui une proposition. Cette question pourrait être renvoyée à la session de janvier 1966.

6. Il invite la Commission à se prononcer sur la première question.

7. M. ROSENNE partage entièrement l'avis du Président au sujet de la première question. Il propose toutefois que la Commission, lorsqu'elle aura achevé à la présente session ses travaux sur le prochain groupe d'articles relatifs aux missions spéciales, charge le Comité de rédaction de voir si certaines modifications de forme doivent être apportées aux articles 1 à 16.

8. Le PRÉSIDENT déclare que s'il n'y a pas d'autres observations, l'examen des modifications éventuelles aux articles 1 à 16 (A/CN.4/179, par. 134-148) sera remis à une session ultérieure.

Il en est ainsi décidé.

9. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur la deuxième question.

10. M. BRIGGS pense qu'il vaudrait mieux examiner le projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites d'un niveau élevé, après avoir achevé l'examen des projets d'articles sur les missions spéciales.

11. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'autres observations, il considérera que l'examen de cette question sera reporté à la fin des travaux sur les articles 17 à 40.

Il en est ainsi décidé.

12. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur la troisième question.

13. M. TOUNKINE propose de laisser cette question en suspens puisque M. El-Erian est absent.

Il en est ainsi décidé.

14. Le PRÉSIDENT demande si la Commission désire procéder à une discussion générale sur les articles 17 à 40.

15. M. TOUNKINE propose que la Commission aborde immédiatement l'examen des articles l'un après l'autre.

Il en est ainsi décidé.

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. II, p. ...*

ARTICLE 17 (Facilités en général) [17]

Article 17 [17]
Facilités en général

L'Etat de réception est tenu d'offrir à la mission spéciale toutes les facilités nécessaires pour l'exécution plus facile et plus régulière de sa tâche, compte tenu de la nature de la mission spéciale.

16. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale que l'article 17 énonce une règle que se trouve dans tous les ouvrages traitant de la question; il s'agit non pas d'une règle de courtoisie mais d'une obligation *ex jure*.

17. M. TOUNKINE demande pourquoi le libellé de l'article 17 diffère de celui de l'article 25 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de l'article 28 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

18. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, répond que la différence n'a rien de doctrinal. Il a simplement voulu tenir compte de la nature particulière des missions spéciales.

19. M. YASSEEN est d'avis qu'il convient d'adopter cette règle — que cette obligation existe ou non dans le droit positif en vigueur — car elle énonce le premier devoir de l'Etat de réception à l'égard d'une mission spéciale venue sur son territoire.

20. Du point de vue de la rédaction, il y a une légère différence entre le texte français et le texte anglais: ce dernier ne rend pas compte du comparatif « plus facile et plus régulière ». D'ailleurs, il serait bon d'alléger un peu et de dire: « l'exécution régulière de sa tâche » — ce qui serait plus proche du libellé de l'article 25 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

21. M. PESSOU dit qu'une formule telle que « Les membres d'une mission spéciale jouissent sur le territoire de l'Etat de réception de toutes les facilités nécessaires à l'exécution de leur tâche » ne changerait pas le sens mais tiendrait mieux compte du fait que l'Etat est un organe souverain.

22. M. AMADO insiste pour qu'au lieu du terme « exécution », on emploie le terme « accomplissement », qui figure dans les articles correspondants des deux Conventions de Vienne.

23. M. ROSENNE accepte l'idée générale contenue dans l'article 17, mais le texte soumis à la Commission lui paraît néanmoins avoir une portée un peu plus large que ne l'indique le commentaire. Il propose donc de remanier l'article comme suit: « L'Etat de réception est tenu d'offrir à la mission spéciale des facilités appropriées à l'exécution de sa tâche, compte tenu de la nature de la mission spéciale. » Ce texte permet d'éliminer les mots « plus facile et plus régulière » qui figurent dans le texte après « exécution » mais n'ajoutent pas grand-chose à la portée de la disposition.

24. Le dernier membre de phrase « compte tenu de la nature de la mission spéciale » est nécessaire pour limiter les obligations de l'Etat de réception.

25. La question juridique mentionnée dans la dernière phrase du paragraphe 2 du commentaire reste évidemment posée, mais il serait difficile de la résoudre dans le projet d'articles.

26. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA estime que le projet d'articles sur les missions spéciales ne peut pas être isolé de l'ensemble des dispositions codifiées du droit diplomatique et doit s'intégrer par conséquent dans le système des Conventions de Vienne de 1961 et de 1963.

27. La Commission doit toujours se demander quel effet le projet d'articles pourrait avoir sur les dispositions des deux Conventions en question. Elle ne doit pas se laisser tenter par la possibilité d'améliorer la terminologie adoptée pour la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 et la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963. Même si une telle amélioration paraît possible, la Commission doit s'en tenir à la terminologie employée dans les deux Conventions et se borner à préciser les limites ou les modifications qui s'imposent en raison de la nature même des missions spéciales. C'est le seul moyen d'éviter de créer inutilement des problèmes d'interprétation.

28. M. Jiménez de Aréchaga propose donc de reprendre exactement, pour l'article 17, le texte de l'article 25 de la Convention de Vienne de 1961 et de l'article 28 de la Convention de Vienne de 1963, en y ajoutant la disposition finale: « compte tenu de la nature de la mission spéciale », car ce membre de phrase, comme l'a fait remarquer M. Rosenne, contient une limitation utile et même nécessaire.

29. M. ELIAS dit qu'il avait l'intention de proposer pour l'article 17 la rédaction suivante: « L'Etat de réception est tenu d'offrir des facilités nécessaires pour permettre à la mission spéciale d'accomplir sa tâche. » Toutefois, après avoir entendu les arguments de M. Jiménez de Aréchaga, il reconnaît qu'il vaut mieux employer autant que possible les termes mêmes des deux Conventions de Vienne.

30. M. TOUNKINE rappelle que l'article 17 a essentiellement pour objet de poser la règle selon laquelle l'Etat de réception doit accorder à la mission spéciale, pour l'accomplissement de ses fonctions, les mêmes facilités qu'il accorde à une mission diplomatique permanente ou à un poste consulaire.

31. Il approuve pleinement les arguments invoqués par M. Jiménez de Aréchaga sur la nécessité d'employer la même terminologie que dans les dispositions correspondantes des deux Conventions de Vienne; toute divergence dans les termes risquerait en effet de donner lieu à des erreurs d'interprétation.

32. M. Tounkine n'est cependant pas d'avis de maintenir dans le texte la réserve finale « compte tenu de la nature de la mission spéciale ». L'Etat de réception tiendra compte, cela va de soi, du caractère particulier de la mission spéciale, mais il agira de même à l'égard d'une mission permanente ou d'un poste consulaire; or, ni l'article 25 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, ni l'article 28 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires ne précisent que

l'Etat de réception devra, en accordant toutes facilités, tenir compte du caractère spécial d'une mission permanente ou d'un poste consulaire.

33. M. PAL ne voit aucune raison de s'écarter du texte des dispositions correspondantes des deux Conventions de Vienne. L'objet de l'article serait parfaitement atteint si l'on employait les termes mêmes de l'article 25 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

34. M. RUDA se prononce aussi en faveur de l'adoption de la terminologie des deux Conventions de Vienne, mais en y ajoutant la disposition finale.

35. Sir Humphrey WALDOCK dit que la question soulevée par M. Jiménez de Aréchaga est extrêmement importante. Si l'on s'écarte en effet du libellé des conventions existantes on risque de se heurter ultérieurement à de graves difficultés d'interprétation. Le problème se pose d'ailleurs pour tous les projets d'articles et pas seulement pour l'article 17.

36. Le caractère particulier des missions spéciales est déjà mis suffisamment en relief dans les dispositions des articles 1 à 16; il serait donc inopportun de trop insister sur ce point dans l'article 17. La seule limitation nécessaire consisterait à remplacer, dans le texte de l'article 25 de la Convention de Vienne de 1961, le mot « mission » par « mission spéciale ». Sir Humphrey propose donc de remanier l'article 17 comme suit : « L'Etat de réception accorde toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale. »

37. M. CASTRÉN souhaite que la Commission se rapproche autant que possible du libellé des articles correspondants des Conventions de Vienne, et en tout cas supprime le dernier membre de phrase du projet d'article 17 du Rapporteur spécial — « compte tenu de la nature de la mission spéciale » — qui peut être interprété comme une limitation.

38. M. BRIGGS avait tout d'abord pensé que l'on devrait maintenir dans le texte la disposition finale, comme l'ont proposé M. Rosenne et M. Ruda, pour tenir compte notamment du caractère temporaire des missions spéciales. Cependant à la suite de l'échange de vues qui vient d'avoir lieu, il est arrivé à la conclusion que la meilleure formule est celle proposée par Sir Humphrey Waldock.

39. M. TSURUOKA n'a pas d'opinion arrêtée en ce qui concerne le maintien ou la suppression de l'idée exprimée dans le dernier membre de phrase. L'une des caractéristiques des missions spéciales, outre qu'elles sont temporaires, c'est la variété des fonctions qu'elles exercent. Si l'on maintient ce membre de phrase, on met en relief ce caractère particulier des missions spéciales et des privilèges qui doivent leur être accordés; il n'est pas tellement à craindre que ce membre de phrase donne lieu à de fausses interprétations.

40. M. ROSENNE pense que le libellé proposé par Sir Humphrey Waldock pourrait sans doute convenir, puisqu'il n'y a pas de désaccord sur l'objet même de l'article.

41. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, constate que les membres de la Commis-

sion sont d'accord sur la nécessité d'un article correspondant à l'article 25 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et à l'article 28 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. M. Bartos s'est inspiré de ces deux articles mais il a voulu aussi faire ressortir ce qui distingue les missions spéciales. Le Comité de rédaction pourra décider d'indiquer cette distinction soit dans le libellé de l'article lui-même, soit dans le commentaire.

42. Pour ce qui est de la question générale des relations entre les articles du projet et les articles correspondants des deux Conventions de Vienne, M. Bartos rappelle que la Commission a décidé d'élaborer une convention indépendante sur les missions spéciales. Néanmoins, l'on doit se demander s'il faut s'en tenir aux termes de ces deux Conventions antérieures ou si l'on doit de temps en temps s'en écarter pour faire certaines distinctions. M. Bartos est partisan de garder autant que possible le libellé des Conventions de Vienne, mais peut-être a-t-il eu sur les distinctions à établir un jugement un peu différent de celui des autres membres de la Commission.

43. Il y a une différence entre les articles 25 et 28, respectivement, de ces deux Conventions : l'un parle de « la mission » et l'autre du « poste consulaire ». Pour les missions spéciales, la distinction à faire est encore plus nette, et elle peut avoir d'importantes conséquences dans la pratique. En effet, les missions spéciales ont toujours la prétention de jouir des mêmes facilités que les missions diplomatiques régulières. D'autre part, les missions spéciales ont parfois besoin de facilités supplémentaires dont ne jouissent pas les missions régulières. M. Bartos préférerait donc que la distinction ressorte nettement du texte de l'article.

44. En outre, M. Bartos est convaincu que l'article 17 doit traiter de la mission spéciale en tant qu'institution et ne pas transformer une règle objective en une règle subjective, applicable aux membres de la mission. D'autres articles indiqueront les facilités qui doivent être accordées aux membres.

45. La formule proposée par M. Tounkine, tendant à indiquer que l'Etat de réception doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour que la mission spéciale puisse s'acquitter de sa tâche risque de susciter des conflits, notamment lorsque la mission se rend dans un Etat fédéral, dont le gouvernement peut soutenir que certaines facilités relèvent non pas de son autorité mais de celle des différents Etats. M. Bartos est partisan d'énoncer une obligation directe et de ne pas laisser l'Etat de réception juge de ce qui est en son pouvoir ou non.

46. L'expression « l'exécution plus facile et plus régulière de sa tâche » a sa raison d'être, car il y a une gradation entre rendre une tâche possible et la rendre facile. M. Bartos accepte de remplacer le mot « exécution » par le mot « accomplissement ».

47. Quant à l'idée exprimée par le dernier membre de phrase, M. Bartos insiste pour quelle soit maintenue, soit dans le texte de l'article, soit au moins dans le commentaire.

48. Parlant en qualité de Président, il propose que l'article 17 et toutes les observations y relatives soient envoyés au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*².

ARTICLE 18 (Logement de la mission spéciale et de ses membres) [18]

Article 18 [18]

Logement de la mission spéciale et de ses membres

1. L'Etat de réception est tenu de faciliter à la mission spéciale l'installation dans la localité où elle exécute sa tâche ou à proximité immédiate.

2. Dans le cas où la mission spéciale, par la nature de sa tâche, est obligée de changer l'endroit où cette tâche doit être accomplie, l'Etat de réception est tenu de lui assurer la possibilité de déménager et de s'installer dans toutes les localités où son activité doit se dérouler.

Cette règle est également valable pour le logement du chef et des membres de la mission spéciale et des membres du personnel de la mission spéciale.

49. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale que dans l'article 18, il s'est écarté de l'article 21 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de l'article 30 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires : il a laissé de côté les dispositions de ces articles relatives à l'acquisition d'immeubles, puisque les missions spéciales ont un caractère provisoire. L'article 18 n'exclut pourtant pas la pratique suivie par certains Etats de se procurer une maison ou un centre permanent pour loger leurs missions spéciales successives.

50. La question du logement est souvent beaucoup plus difficile à résoudre pour une mission spéciale que pour une mission diplomatique régulière. Il n'existe pas jusqu'à présent de règle juridique relative au logement des missions spéciales. Mais il faut énoncer une règle *de lege ferenda* disant que l'Etat hôte doit faciliter le logement de la mission spéciale. Des problèmes ont surgi dans la pratique, par exemple dans les pays où les personnes d'une autre couleur ne sont pas admises dans les hôtels, ou bien dans les très petites villes, où les possibilités de logement sont très restreintes.

51. Le paragraphe 2 tient compte du caractère parfois ambulante des missions spéciales. Ce problème ne se pose pas pour les missions diplomatiques permanentes, sauf dans des cas extraordinaires — guerre ou transfert saisonnier des services gouvernementaux par exemple.

52. Le paragraphe 3 a pour objet d'étendre au logement des membres de la mission la règle énoncée concernant les locaux dont la mission a besoin pour accomplir sa tâche.

53. M. VERDROSS estime que l'article 18 établit une distinction justifiée en ce qui concerne les obligations de l'Etat de réception à l'égard des missions spéciales. La règle applicable aux missions spéciales doit

être à la fois moins exigeante et plus exigeante que celle qui vise les missions diplomatiques et consulaires : moins exigeante, parce que l'Etat de réception n'est pas obligé d'autoriser l'acquisition d'immeubles, mais plus exigeante parce que l'Etat de réception doit assurer à la mission spéciale, la possibilité de se loger et celle de se déplacer d'une localité à l'autre pour l'exercice de ses fonctions.

54. Au paragraphe 4 de son commentaire sur l'article 18, le Rapporteur spécial fait allusion à l'obligation de respecter les règles de la non-discrimination entre plusieurs missions spéciales venant de différents Etats. Cette idée devrait peut-être être exprimée dans l'article lui-même.

55. En ce qui concerne la rédaction, il conviendrait, au paragraphe 3, de remplacer l'expression « cette règle est également valable » par « cette règle s'applique également ».

56. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA constate que l'article 18 fournit un bon exemple de la nécessité d'adapter les dispositions des deux Conventions de Vienne pour tenir compte du caractère particulier des missions spéciales. Le Rapporteur spécial a eu parfaitement raison de laisser tomber la disposition relative à l'achat de locaux qui n'a pas sa raison d'être dans un projet d'articles sur les missions spéciales.

57. Il paraît cependant peu opportun d'imposer à l'Etat de réception l'obligation de faciliter l'installation de la mission spéciale, comme le fait le paragraphe 1, et celle de ses membres, comme le fait le paragraphe 3. Tout ce que l'on peut demander à l'Etat de réception c'est qu'il prête son concours pour permettre cette installation, et il faudrait remanier dans ce sens les deux paragraphes en question. La situation est tout à fait différente lorsqu'il s'agit de missions permanentes; dans ce cas, l'Etat de réception doit, soit faciliter l'acquisition des locaux nécessaires — éventuellement en édictant des dispositions légales à cet effet — soit aider à louer des locaux ou à se les procurer d'une autre manière.

58. L'idée d'un changement de lieu dont il est question au paragraphe 2 n'est pas à sa place dans l'article 18; il vaudrait mieux traiter cette question dans le cadre des dispositions sur la liberté de mouvement.

59. M. CASTRÉN accepte quant au fond l'article 18 et reconnaît que, en cette matière, il n'était pas possible de suivre les dispositions des Conventions de Vienne.

60. L'article pourra sans doute être un peu simplifié. Par exemple, le paragraphe 2 n'est pas absolument nécessaire, car l'obligation d'assurer la possibilité de certains déplacements nécessités par la nature particulière de la tâche des missions spéciales ressort déjà du paragraphe 1 et aussi de l'article 17. Si la Commission décidait de supprimer le paragraphe 2, elle pourrait modifier le paragraphe 1 en mettant au pluriel le terme « la localité ».

61. Le paragraphe 3 énonce en substance la même règle que le paragraphe 2 des articles correspondants des Conventions de Vienne. La différence de libellé n'est pas très grande, puisque dans les Conventions de Vienne, on trouve l'expression « aider... à obtenir des logements convenables », très voisine de l'expression « faciliter...

² Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 1 à 4.

l'installation » qui figure au paragraphe 1 de l'article examiné.

62. M. RUDA souligne que l'article 18 a pour objet d'énoncer l'obligation de l'Etat de réception de faciliter l'installation de la mission spéciale. Il est indispensable toutefois de dire expressément que cette installation doit être appropriée. M. Ruda propose donc de modifier le paragraphe 1 en remplaçant le mot « installation » par « une installation appropriée ».

63. Dans le cas d'une mission permanente, l'article 21 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques offre deux possibilités à l'Etat de réception : il peut soit faciliter l'acquisition par l'Etat accréditant des locaux nécessaires, soit aider cet Etat « à se procurer des locaux d'une autre manière ». Puisque, pour une mission spéciale, l'Etat de réception n'a pas la possibilité de recourir à la première de ces deux solutions, il faudrait modifier les paragraphes 1 et 3 de manière à lui imposer l'obligation « de prêter son concours pour faciliter l'installation... »

64. Le Comité de rédaction devrait examiner la possibilité de fondre les paragraphes 1 et 3, pour exprimer en une seule formule la règle applicable à la fois à l'installation de la mission spéciale et à celle de son personnel.

65. M. YASSEEN est en général partisan de conserver autant que possible le libellé des articles des Conventions de Vienne. Toutefois, il y a des différences de nature très marquée entre les missions diplomatiques et consulaires, d'une part, et les missions spéciales, d'autre part, et c'est pourquoi la Commission élabore une convention particulière relative aux missions spéciales. La similitude entre les deux sortes de missions est plus apparente que réelle, ce qui explique que l'on ait dû renoncer à la méthode initialement choisie, qui consistait à déterminer, pour chaque article des deux Conventions de Vienne, s'il s'appliquait ou non aux missions spéciales. La Commission doit donc se sentir libre de reprendre les formules des Conventions de Vienne ou de s'en écarter suivant la nature du problème.

66. L'article 18 offre un bon exemple de la différence à établir avec les missions diplomatiques et consulaires. Comme les missions spéciales exercent leur activité pendant un temps limité, la question du logement peut être particulièrement difficile à résoudre et, en conséquence, l'obligation de l'Etat de réception doit être plus nette et porter plutôt sur le résultat à obtenir que sur les mesures à prendre. La formule proposée par le Rapporteur spécial correspond bien aux nécessités de la situation et à la différence à établir entre les obligations de l'Etat de réception suivant qu'il s'agit du logement d'une mission permanente ou d'une mission spéciale.

67. L'exemple cité par M. Jiménez de Aréchaga n'entre pas vraiment dans le domaine des recherches actuelles de la Commission; il concerne plutôt les missions envoyées aux conférences internationales et les problèmes relatifs au siège des organisations internationales.

68. L'existence de missions spéciales ambulantes est une réalité, mais faut-il leur consacrer un paragraphe

particulier? Modifié comme l'a suggéré M. Castrén, le paragraphe 1 viserait peut-être suffisamment ce genre de mission.

69. Enfin, M. Yasseen approuve la modification de rédaction que M. Verdross a suggéré d'apporter au paragraphe 3.

70. M. AGO estime que le Rapporteur spécial a probablement donné une importance excessive à cet article en le divisant en trois paragraphes. Un seul paragraphe devrait suffire. Il propose le texte suivant qui s'inspire des Conventions de Vienne, mais qui s'en écarte aussi là où cela est nécessaire :

« L'Etat de réception est tenu d'aider la mission spéciale à se procurer des locaux appropriés et à obtenir des logements convenables pour ses membres. »

71. M. AMADO tient à faire observer que, s'il est nécessaire de traiter la question du logement, il ne faut pas oublier que l'Etat qui reçoit une mission spéciale ne manquera pas de penser à ce problème.

72. M. TOUNKINE reconnaît avec le Rapporteur spécial que le texte des Conventions de Vienne ne peut être repris dans l'article 18 en raison du caractère tout à fait différent des missions spéciales. Tout en approuvant l'idée contenue dans le projet d'articles, il est convaincu que le Comité de rédaction pourrait en simplifier beaucoup le libellé. Un texte comme celui proposé par M. Ago serait suffisant. Il n'est pas nécessaire par exemple, de préciser que la mission spéciale doit être installée dans le voisinage immédiat de la localité où elle doit exécuter sa tâche, ni de prévoir un changement éventuel du lieu où cette tâche doit être accomplie.

73. Le PRÉSIDENT, parlant en sa qualité de Rapporteur spécial, déclare que les indications qui figurent dans l'article 18 sont strictement nécessaires. On peut toutefois faire passer certains éléments dans le commentaire; on peut aussi trouver des formules plus brèves. Le libellé proposé par M. Ago ne tient pas compte de toutes les nécessités. Il y a des cas où il ne suffit pas d'*aider* à trouver, mais où il faut *assurer* un logement. Cette notion devra être introduite dans le texte de M. Ago, si la Commission se prononce en faveur de ce texte.

74. Le Rapporteur spécial accepte la proposition de M. Verdross de remplacer, au paragraphe 3, les mots « est également valable pour le » par « s'applique également au ».

75. En ce qui concerne le texte proposé par M. Ago, il y aurait lieu de remplacer le mot « convenables » par le mot « appropriés ».

76. Pour conclure, M. Bartos propose de renvoyer l'article au Comité de rédaction, en même temps que le texte proposé par M. Ago.

*Il en est ainsi décidé*³.

³ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 5 et 6.

ARTICLE 19 (Inviolabilité des locaux de la mission spéciale) [19]

Article 19 [19]

Inviolabilité des locaux de la mission spéciale

1. Les locaux de la mission spéciale doivent être inviolables. Cette règle est valable même dans le cas où la mission spéciale est logée dans un hôtel ou dans un autre bâtiment à usage commun, pourvu que les locaux utilisés par la mission spéciale soient déterminés.
2. Il incombe à l'Etat de réception de prendre toutes les mesures convenables pour la protection des locaux de la mission spéciale et tout particulièrement d'empêcher toute irruption dans ces locaux ou bien leur endommagement et de ne pas tolérer que la mission spéciale soit dérangée dans ses locaux ou qu'elle subisse une atteinte à sa dignité.
3. Les agents de l'Etat de réception ne doivent pas entrer dans ces locaux sans le consentement particulier du chef de la mission spéciale ou sans la permission du chef de la mission diplomatique régulière de l'Etat d'envoi accrédité auprès de l'Etat de réception.
77. Le PRÉSIDENT, parlant en sa qualité de Rapporteur spécial, précise que le texte de l'article 19 de son projet correspond, en substance, à l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et à l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Toutefois, M. Bartos a été obligé de s'écarter, dans une certaine mesure, de ces textes pour tenir compte des besoins des missions spéciales.
78. M. VERDROSS approuve les idées énoncées dans cet article, mais estime qu'il y a lieu de procéder à certaines modifications de forme. Au paragraphe 1, il conviendrait de remplacer les mots « doivent être » par le mot « sont ». A la suite de cette modification, le paragraphe 3 deviendrait superflu. On pourrait supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1 et ajouter à la première phrase les mots « même si la mission spéciale est logée dans un bâtiment à usage commun ».
79. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA souligne l'extrême importance de l'article 19 et se demande si c'est de propos délibéré que le Rapporteur spécial a omis la disposition figurant au paragraphe 3 de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et au paragraphe 4 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, concernant la protection des locaux de la mission, de ses biens et de ses moyens de transport contre toute perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.
80. Le PRÉSIDENT, parlant en sa qualité de Rapporteur spécial, répond qu'en raison des modifications nécessaires pour tenir compte de la nature des missions spéciales, il a traité cette question dans un article distinct, qui est l'article 24 de son projet.
81. M. CASTRÉN estime, comme M. Verdross, que la deuxième phrase du paragraphe 1 peut être renvoyée au commentaire de l'article.
82. M. RUDA appuie la proposition de M. Verdross tendant à transférer au paragraphe 1 la disposition qui figure au paragraphe 3.
83. Il incombe tout spécialement à l'Etat de réception de protéger les locaux d'une mission spéciale et il conviendrait de reprendre à ce sujet, dans le paragraphe 2, les termes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.
84. M. PESSOU propose de remplacer, au paragraphe 2, les mots « Il incombe à l'Etat de réception de prendre » par « L'Etat de réception prend ».
85. M. PAL se déclare pleinement satisfait des raisons que donne le Rapporteur spécial dans son commentaire pour expliquer qu'il se soit écarté dans une certaine mesure des Conventions de Vienne. Sous réserve des modifications rédactionnelles qui s'imposent, l'article 19 est acceptable. M. Pal n'est pas partisan de l'amendement de M. Verdross à la première phrase du paragraphe 1, qui, à son avis, devrait demeurer telle quelle.
86. M. ELIAS suggère d'incorporer le texte de l'article 24 dans l'article 19 en tant que nouveau paragraphe 2, de façon à rassembler en un seul article tout ce qui concerne l'inviolabilité, comme c'est le cas pour l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Le paragraphe 2 de l'article 19 actuel devrait être transféré dans le commentaire. Le paragraphe 3, une fois abrégé, pourrait devenir la deuxième phrase du paragraphe 1. Cette présentation serait plus logique et plus claire.
87. Le caractère impératif de la première phrase devra être maintenu si la Commission désire imposer à l'Etat de réception une obligation ferme.
88. M. BRIGGS estime que le Rapporteur spécial a bien défini le champ d'application de l'article. Celui-ci n'était pas facile à rédiger, car le terme « inviolabilité » est utilisé dans des sens différents tant dans le projet actuel que dans les Conventions de Vienne. Suivant le contexte, en effet, le mot peut désigner soit l'interdiction de pénétrer dans les locaux, soit l'obligation de protection, soit encore l'interdiction de saisir les archives, de procéder à des arrestations, détentions, perquisitions, saisies mobilières ou à des mesures d'exécution. Le Rapporteur spécial a omis, à juste titre, de l'article les dispositions du paragraphe 3 de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.
89. M. Briggs n'est pas particulièrement en faveur de la proposition visant à abrégé le paragraphe 3. Le paragraphe 2 doit sans aucun doute être conservé car il traite de l'obligation importante qu'a l'Etat de réception de protéger les locaux de toute intrusion de personnes non autorisées.
90. La question de l'inviolabilité des archives de la mission spéciale est suffisamment importante pour faire l'objet d'un article distinct.
91. M. REUTER, sans avoir beaucoup d'expérience personnelle dans le domaine des missions spéciales, sait qu'on ne peut se contenter de formules générales en la matière. Il insiste donc sur la nécessité de ne rien sacrifier, quelles que soient les simplifications que pourra apporter au texte le Comité de rédaction. En cas de litige, les questions d'immunité posent des problèmes insolubles si les textes auxquels on se reporte ne donnent pas suffisamment de détails, parce que le simple énoncé de principes ne sert à rien dans ce cas.

92. A propos des mots « pourvu que les locaux utilisés par la mission spéciale soient déterminés », qui lui paraissent indispensables, M. Reuter se demande s'il ne conviendrait pas d'être plus précis encore. En effet, l'Etat de réception doit savoir en quoi consistent ces locaux. Peut-être n'a-t-on pas suffisamment songé à cela dans les Conventions de Vienne. Certains Etats n'ont pas d'inventaire des locaux qui doivent bénéficier d'une protection.

93. Le PRÉSIDENT, parlant en sa qualité de Rapporteur spécial, remercie M. Reuter de ses observations, qui permettront de combler une lacune du texte. En effet, si l'on demande la protection des locaux par l'Etat de réception, cet Etat doit connaître exactement les locaux dont il s'agit.

94. Les propositions de M. Verdross paraissent bien inspirées, et il faudra examiner le texte qui en résultera.

95. M. ROSENNE rappelle que, lors des débats de la session précédente au sujet des missions spéciales⁴, il avait soutenu que la Commission devrait s'écarter aussi peu que possible des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et, lorsqu'elle jugerait nécessaire de s'en écarter, elle devrait motiver sa décision dans chaque cas. Il avait également exprimé l'avis⁵ que la Commission estimerait plus utile, dans certains cas, de s'inspirer de la Convention de Vienne sur les relations consulaires plutôt que de l'autre Convention, opinion qui a été confirmée par le Rapporteur spécial dans l'introduction de son deuxième rapport.

96. Cette thèse reste certainement valable pour l'article 19, mais il conviendrait d'élargir la portée de celui-ci en y introduisant la disposition contenue dans la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention sur les relations consulaires. Il est indispensable de prévoir des mesures de protection en cas d'incendie ou d'autre sinistre, d'autant plus que les locaux d'une mission spéciale peuvent être constitués par une série de pièces ou se trouver sur un ou plusieurs étages d'un bâtiment.

97. M. Rosenne ne partage pas les inquiétudes de M. Briggs concernant l'emploi du mot « inviolabilité », car le contexte lui-même indique toujours le sens juridique qui doit être donné à ce terme.

98. En ce qui concerne la question soulevée par M. Reuter, il se demande si les textes anglais et français du dernier membre de phrase du paragraphe 1 de l'article 19 sont exactement équivalents. Le premier est préférable, car les locaux utilisés par les missions spéciales devraient être « identifiables » par le public et les autorités de l'Etat de réception.

99. La proposition de M. Elias implique un remaniement qui devrait être ajourné jusqu'à l'examen de l'article 24.

100. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, explique qu'il a seulement visé dans son texte l'identification des locaux, alors que M. Reuter

a fait remarquer que l'Etat de réception devait être avisé à l'avance de la nature et de l'emplacement de ces locaux.

101. M. TOUNKINE dit que la question de l'inviolabilité a été longuement débattue lors de l'établissement du texte de la Commission sur les relations diplomatiques et que la Commission a conclu à juste titre que, pour ce qui est des locaux d'une mission diplomatique, les agents d'un Etat accréditaire ne pouvaient y pénétrer sans l'autorisation spéciale du chef de mission dans chaque cas et qu'il incombait à l'Etat accréditaire de protéger les locaux contre l'accès de personnes privées.

102. La question de l'avis préalable soulevée par M. Reuter a été également discutée, mais l'on a rejeté la suggestion d'en faire une condition de l'inviolabilité, car une telle règle compliquerait inutilement le problème. Il va de soi que l'Etat de réception ne pourrait être considéré comme étant dans l'obligation de protéger les locaux d'une mission spéciale si les autorités en ignorent l'emplacement, mais il serait peu judicieux d'insérer une disposition à cet effet parce que les Etats pourraient prétexter qu'ils n'ont pas été avertis pour s'abstenir de prendre les mesures de protection voulues.

103. M. Tounkine met en doute le bien-fondé de l'opinion exprimée par M. Rosenne, selon laquelle le projet devrait s'inspirer de très près de la Convention sur les relations consulaires; on peut soutenir en effet que les analogies entre les missions spéciales et les missions diplomatiques soient plus grandes. Il est fermement opposé à la proposition de M. Rosenne visant à insérer une disposition correspondant à celle qui figure dans la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention sur les relations consulaires. Cette disposition a été en fait insérée par la Conférence de Vienne et non par la Commission, qui avait estimé que, dans l'intérêt d'une coopération amicale entre les Etats, toute éventualité d'une intrusion dans les locaux des missions consulaires ou diplomatiques devait être écartée.

104. M. Tounkine appuie la proposition de M. Verdross de faire du paragraphe 3 la deuxième phrase du paragraphe 1, car la disposition ainsi modifiée énoncerait alors la règle fondamentale concernant l'inviolabilité.

105. M. VERDROSS rappelle que M. Briggs et M. Tounkine ont mentionné les deux sens dans lesquels est employé le mot « inviolabilité ». D'une part, ce terme a un sens négatif, celui de l'interdiction de pénétrer, et, d'autre part, il a un sens positif, celui de l'obligation d'assurer une protection. L'article peut donc traiter du premier sens au paragraphe 1 et du second au paragraphe 2, ce qui permettrait de supprimer le paragraphe 3.

La séance est levée à 13 heures.

⁴ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. I, p. 12, par. 36.

⁵ *Ibid.*, p. 15, par. 64.

805^e SÉANCE

Jeudi 17 juin 1965, à 15 h 15

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Briggs, M. Castrén, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Missions spéciales

(A/CN.4/179)

(Suite)

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 19 (Inviolabilité des locaux de la mission spéciale) [19]¹ (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 19.

2. M. ROSENNE rappelle la proposition qu'il a présentée à la 804^e séance, et qui tend à élargir la portée de l'article 19 en y ajoutant une disposition fondée sur la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires². M. Tounkine s'est opposé à cette proposition pour la raison que la disposition en question a été inscrite dans la Convention de Vienne par la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, et non par la Commission elle-même qui avait décidé que, dans l'intérêt d'une coopération amicale entre Etats, il convenait d'exclure toute éventualité d'intrusion dans les locaux, qu'il s'agisse de locaux consulaires ou diplomatiques³.

3. Le fait que les Etats représentés à la Conférence aient jugé nécessaire d'introduire cette disposition à l'article 31 de la Convention se passe de commentaire. Dans le cas des missions spéciales, qui occupent rarement des bâtiments entiers et sont habituellement logées dans des immeubles servant aussi à d'autres usages, il est tout aussi indispensable que pour les missions consulaires que le consentement du chef de la mission à l'entrée dans les locaux puisse être présumé acquis en cas d'incendie ou d'autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiates.

4. M. BRIGGS appuie les observations de M. Rosenne.

5. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, souligne que les difficultés qu'il a éprouvées pour mettre au point l'article 19 s'expliquent par la différence existant entre les deux articles dont est inspiré l'article 19 : l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, les-

quels ne sont pas construits de la même manière. D'après le premier, « les locaux de la mission sont inviolables », tandis que, selon le second, « les locaux consulaires sont inviolables dans la mesure prévue par le présent article ».

6. Du point de vue du fond, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques proclame l'inviolabilité absolue et, par conséquent, le devoir des agents de l'Etat accréditaire de s'abstenir. La Convention de Vienne sur les relations consulaires (notamment l'article 41), en revanche, donne le pouvoir aux autorités d'accomplir certains actes contre les fonctionnaires consulaires.

7. En ce qui concerne la protection active due aux missions spéciales, M. Bartos a suivi les textes des deux Conventions de Vienne qui sont à peu près identiques. De plus, il a tiré les conséquences d'événements survenus au cours des dernières années, qui ont provoqué des violations d'immeubles à l'occasion de mouvements populaires ou de manifestations plus limitées. La question s'est posée à plusieurs reprises de savoir si l'Etat de réception était obligé d'accorder sa protection et de ne pas accepter la théorie selon laquelle ces événements sont un cas de force majeure. Le Gouvernement yougoslave, pour sa part, avait donné l'ordre à la police de se coucher devant l'entrée de l'ambassade de Belgique lors de certains événements survenus au Congo. La foule peut être tentée de passer à l'attaque si la police ne fait pas son devoir.

8. Selon M. Bartos, les trois paragraphes de l'article ont un objet distinct : le premier proclame le principe de l'inviolabilité, le second concerne la protection active et le troisième la règle d'abstention. Il s'agit de savoir dans quelle mesure il faut reprendre les Conventions de Vienne et qu'elle est celle des deux qu'il faut choisir comme modèle.

9. Quant à la question évoquée par M. Rosenne, celle du consentement présumé, M. Bartos n'a pas voulu l'introduire dans l'article sans une décision expresse de la Commission qui s'est prononcée contre elle à deux reprises. Lors de la Conférence de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, une faible majorité s'est opposée à l'amendement contenant cette formule⁴, laquelle a été acceptée à la Conférence de Vienne sur les relations consulaires, en 1963⁵, bien qu'elle fut contraire au projet de la Commission du droit international. M. Bartos croit qu'il y a une question de principe à résoudre : faut-il conserver la jurisprudence de la Commission ou la corriger, maintenant que la règle est devenue partie du droit international positif contre le gré même de la Commission ?

10. Quant à savoir qui peut donner aux agents de l'Etat de réception la permission d'entrer dans les locaux, d'après la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, c'est le chef de la mission diplomatique et, d'après la Convention de Vienne sur les relations consu-

¹ Voir 804^e séance, à la suite du par. 76.

² *Ibid.*, par. 96.

³ *Ibid.*, par. 103.

⁴ Amendement soumis par l'Irlande et le Japon; voir *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques*, Documents officiels, vol. II, doc. A/CONF.20/C.I./L.163.

⁵ Voir *Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires*, vol. I, 14^e séance plénière, notamment les par. 46 et suiv.

lares, les deux organes compétents, c'est-à-dire le chef du poste consulaire et le chef de la mission diplomatique régulière permanente accréditée par le pays où se trouve le poste consulaire. Pour les missions spéciales, M. Bartos a cru plus judicieux de combiner les deux possibilités, car, dans la pratique, les chefs de missions spéciales manquant souvent d'expérience, refusent souvent de se rendre aux arguments invoqués pour justifier l'entrée dans les locaux. Il a donc proposé une combinaison alternative, mais non cumulative, des règles énoncées dans les deux Conventions de Vienne.

11. M. Bartos croit que, mise à part la question soulevée par M. Rosenne, les divergences de vues concernant l'article 19 portent sur des questions de style plutôt que sur le fond. M. Reuter s'est demandé s'il y avait obligation pour un Etat de connaître ses obligations vis-à-vis de l'objet protégé : M. Bartos croit qu'il n'y a pas là matière à divergence du point de vue des règles effectives et qu'il suffit de préciser et d'améliorer le texte.

12. Quant à l'observation de M. Elias qui s'est demandé si les locaux de la mission spéciale « sont inviolables » ou « doivent être inviolables », c'est-à-dire s'il s'agit d'une proclamation générale ou d'une règle juridique, M. Bartos pense qu'il faut conserver l'idée de devoir.

13. M. PESSOU serait d'avis de remplacer le début du paragraphe 3 par le texte suivant : « Hormis les cas de force majeure ou de danger imminent (incendie ou menaces), les agents de l'Etat de réception ne peuvent pénétrer dans ces locaux qu'avec le consentement du chef de la mission spéciale... »

14. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, n'est pas certain que la Commission doive accepter à cet égard la notion de force majeure, notion qu'elle a déjà rejetée à deux reprises et dont l'histoire diplomatique montre les abus qui peuvent en être faits.

15. M. PESSOU rappelle qu'il y a déjà eu plusieurs cas malheureux où les autorités d'un pays n'ont pu intervenir pour empêcher une opération politique contre l'ambassade d'un pays étranger. Il faudrait donc prévoir au moins que, hormis le cas de menaces ou de danger, le chef de la mission spéciale donne toujours aux agents de l'Etat de réception l'autorisation de pénétrer dans les locaux.

16. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer qu'il s'agit de deux hypothèses différentes : M. Pessou, qui a eu raison de présenter sa proposition, considère le cas où l'Etat territorial devrait empêcher une violation des locaux, tandis que lui-même envisageait le cas d'incendie ou d'autres sinistres.

17. M. ROSENNE ne peut admettre l'affirmation selon laquelle la Commission est liée par les décisions qu'elle a prises lors de sessions antérieures où sa composition était différente et où le sujet examiné était autre que celui qui est en discussion; la Cour internationale n'est pas non plus liée formellement par une décision prise dans une affaire antérieure. Il faut, bien entendu, qu'il existe un certain élément de continuité et de développement dans les conceptions de la Commission, mais cette considération ne l'empêche pas de se départir, si elle le

juge indiqué, d'une décision antérieure, même si c'est une décision à laquelle elle a abouti à deux reprises. Il est impossible de négliger le fait que, pour la question soulevée par M. Rosenne, la Conférence de Vienne sur les relations consulaires n'a pas adopté les mêmes conclusions que la Commission.

18. Toutefois, afin d'éviter de prolonger le débat, M. Rosenne ne voit pas d'objection à ce que la question soulevée par lui soit renvoyée au Comité de rédaction.

19. M. TOUNKINE n'estime pas convaincante la référence de M. Rosenne à la décision prise par la Conférence sur les relations consulaires. De nombreux membres de la Commission sont d'avis que le projet d'articles de la Commission sur les relations consulaires⁶ a été déformé plutôt qu'amélioré par cette Conférence; l'addition de la dernière phrase au paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de 1963 est un exemple de la manière dont a été déformé le sens du projet d'articles de la Commission.

20. La question soulevée par M. Rosenne est, bien entendu, très importante et mérite que la Commission l'examine attentivement. Mais les membres de la Commission ne devraient pas se laisser influencer par le seul fait que la Conférence sur les relations consulaires est parvenue à une conclusion différente de la leur. Ils devraient plutôt examiner l'historique du problème, et notamment les divers arguments et faits dont s'est inspirée la Commission, pour introduire la disposition en question dans son propre projet sur les relations consulaires⁷.

21. Le PRÉSIDENT demande à la Commission si elle désire renvoyer immédiatement l'article 19, avec la proposition de M. Rosenne, au Comité de rédaction ou si elle veut tout d'abord se prononcer sur cette proposition.

22. M. YASSEEN ne croit pas qu'il faille renvoyer au Comité de rédaction une question aussi importante qui dissimule toute une série de problèmes. S'il est clair que l'on doit permettre aux autorités locales de contribuer à éteindre un incendie, on peut imaginer aussi que l'incendie a pu être allumé par ces mêmes autorités pour pénétrer dans lesdits locaux.

23. M. TOUNKINE, appuyé par M. CASTRÉN, est d'avis de renvoyer la question au Comité de rédaction, la Commission étant loin d'être au complet.

24. M. YASSEEN s'élève contre le renvoi au Comité de rédaction d'une question aussi importante.

25. M. REUTER partage l'avis de M. Yasseen. Il a constaté à plusieurs reprises que, lorsque les membres de la Commission n'étaient pas d'accord, ils renvoyaient le texte litigieux au Comité de rédaction où le véritable travail, qui devait être effectué à la Commission, ne se faisait pas. Il pense que la Commission ne devrait pas discuter une question aussi brûlante en présence de la moitié seulement de ses effectifs et qu'elle devrait en différer l'examen.

⁶ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1961, vol. II, p. 95 et suiv.

⁷ *Ibid.*, p. 113, article 30.

26. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, appuyé par M. BRIGGS, propose de renvoyer l'article 19 au Comité de rédaction et d'ajourner la décision sur la proposition de M. Rosenne jusqu'au moment où le Comité de rédaction aura fait rapport à la Commission et aura présenté ses recommandations concernant cet article.

27. M. REUTER fait observer que le Comité de rédaction est surchargé de travail et qu'il serait préférable de ne pas inscrire à son ordre du jour des questions que la Commission elle-même doit trancher, parce que ce sont des questions de fond que le Comité de rédaction n'a aucune qualité pour discuter.

28. Le PRÉSIDENT suggère de renvoyer l'article 19 au Comité de rédaction; la Commission, quand elle recevra le texte du Comité, examinera s'il convient d'y ajouter la phrase extraite de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

Il en est ainsi décidé ⁸.

ARTICLE 20 (Inviolabilité des archives et des documents) [20]

Article 20 [20]

Inviolabilité des archives et des documents

Les archives et les documents de la mission spéciale doivent être inviolables en tout temps et indépendamment du lieu où ils se trouvent. Sont également considérés comme documents de la mission spéciale ceux qui se trouvent chez le chef ou les membres de la mission spéciale ou les membres du personnel de la mission spéciale ou bien dans les pièces que ceux-ci occupent.

29. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle que cet article tient compte de l'article 24 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de l'article 33 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Cependant, son projet d'article ne vise pas l'ameublement ni les autres biens tels que les moyens de transport, qui font l'objet de l'article 24.

30. M. BRIGGS peut accepter la première phrase de l'article 20, mais il pense que la seconde phrase est superflue. Les documents qui se trouvent chez le chef ou les membres de la mission spéciale et qui se rapportent directement aux activités de cette mission sont visés par les mots « les documents de la mission spéciale » dans la première phrase; quant aux autres documents qui se trouvent chez le chef ou les membres d'une mission spéciale, ils peuvent être sans rapport aucun avec l'activité de la mission spéciale, et la question à l'examen ne les concerne pas.

31. Le mot « inviolables », dans la première phrase de l'article 20, comme à l'article 19, paraît ambigu; M. Briggs pense que ce mot signifie à la fois que les archives et les documents d'une mission spéciale ne doivent pas être saisis par les autorités de l'Etat de réception et que ces autorités ont le devoir d'empêcher le vol des archives et des documents d'une mission

spéciale. Il y a un autre problème aussi, qui a été éludé par la Conférence sur les relations et les immunités diplomatiques comme par la Conférence sur les relations consulaires. Aucune des deux Conventions de Vienne ne contient de disposition ayant trait à la question qui s'est posée devant les tribunaux du Canada et du Royaume-Uni — et probablement aussi dans d'autres pays — au sujet de documents volés dans les archives d'une mission diplomatique et utilisés en tant que preuves devant un tribunal pour obtenir une condamnation. M. Briggs songe notamment à l'affaire *Rex c. A. B. (Kent)* ⁹, dans laquelle un employé de l'Ambassade des Etats-Unis à Londres avait volé certains documents et où la seule façon dont il avait été possible d'obtenir sa condamnation avait consisté à présenter les documents volés au tribunal à titre de preuve; il y a eu aussi l'affaire *Rose c. The King* ¹⁰ dans laquelle un membre du Parlement canadien ayant été accusé de certains délits, des documents volés dans une mission soviétique avaient été produits au tribunal en vue d'obtenir sa condamnation. Dans chacune de ces deux affaires, les tribunaux ont soutenu que le défendeur ne pouvait invoquer le caractère privilégié des documents en question alors que les Etats dans les archives diplomatiques desquels ils avaient été volés ne l'avaient pas fait. La disposition de l'article 20 selon laquelle les archives et les documents de la mission spéciale doivent être inviolables en tout temps et indépendamment du lieu où ils se trouvent signifie-t-elle que ces documents ne peuvent être produits devant les tribunaux s'ils viennent entre les mains de l'Etat de réception après avoir été volés ?

32. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle qu'aux Etats-Unis, dans les années 1947 à 1949, les agents du gouvernement ont saisi des documents pour voir s'ils appartenaient réellement à la mission spéciale. Selon lui, la deuxième phrase est encore plus nécessaire que la première pour les missions spéciales qui sont, le plus souvent, ambulantes et ne disposent pas d'immeuble où garder leurs documents.

33. M. RUDA pense, comme M. Briggs, que la seconde phrase de l'article 20 est superflue, car sa teneur est déjà couverte par les mots « et indépendamment du lieu où ils se trouvent », dans la première phrase.

34. M. VERDROSS, répondant à M. Briggs, dit que la phrase « les archives ... doivent être inviolables », empruntée aux deux Conventions de Vienne, signifie que les organes de l'Etat de réception ne peuvent toucher aux archives et documents. C'est une phrase négative, indiquant ce que les autorités en question ne peuvent pas faire.

35. M. Verdross propose de simplifier l'article en insérant dans la première phrase l'idée de la deuxième pour lui donner la forme suivante : « Les archives et les documents de la mission spéciale, même s'ils se trouvent chez le chef de la mission spéciale, sont inviolables ».

⁸ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 7 à 10.

⁹ [1941] 1K.B.454.

¹⁰ [1947] 3D.L.R.618.

36. M. PESSOU comprend les appréhensions de M. Briggs, heureusement apaisées par M. Verdross. Il ne faut pas chercher dans le texte ce qu'il ne veut pas dire.

37. Pour sa part, M. Pessou serait d'avis de donner au texte la forme suivante : « Les archives et les documents d'une mission spéciale et, d'une manière générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par elle, sont inviolables, quel que soit l'endroit où ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur ». C'est une formule extraite d'une étude de M. Torres sur la Convention de Vienne sur les relations consulaires¹¹.

38. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA pense que l'article 20 peut servir d'exemple pour montrer dans quelle mesure la Commission doit énumérer en détail les privilèges des missions spéciales.

39. A la séance précédente, M. Reuter a insisté pour que la Commission examine toutes les formes possibles d'activité des missions spéciales et adopte un texte aussi détaillé que possible pour couvrir ces activités¹². Cette manière de faire est bonne dans d'autres cas, mais il vaut mieux ne pas y recourir pour la codification des règles concernant les missions spéciales car la Commission risquerait de diminuer l'efficacité des deux importantes Conventions de Vienne qui ont une portée plus générale. Le Rapporteur spécial a examiné avec la plus grande attention la question de l'inviolabilité des archives et des documents, et a tenu à insérer dans le texte une phrase supplémentaire qui ne figure pas dans les articles correspondants de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Mais si la Commission adoptait un texte trop précis et trop détaillé sur l'inviolabilité des archives et des documents des missions spéciales, ce texte pourrait influencer indirectement l'interprétation des règles de droit applicables aux missions diplomatiques et consulaires ordinaires. Si l'on insère par exemple, dans une convention sur les missions spéciales, la deuxième phrase du projet d'article 20, l'absence de toute disposition correspondante dans les deux Conventions de Vienne pourrait laisser supposer que ces deux Conventions n'assurent pas la protection des documents des missions diplomatiques et consulaires dans une mesure aussi large que ne le fait la deuxième phrase de l'article 20 pour les documents des missions spéciales.

40. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques prévoit l'inviolabilité du domicile du chef de la mission, ce qui n'est pas le cas pour le domicile du chef de la mission spéciale.

41. M. YASSEEN fait observer que, d'après le texte proposé, les archives et documents doivent être inviolables « indépendamment du lieu où ils se trouvent », la condition essentielle étant que ce soient des documents de la mission spéciale. Le meilleur moyen de résoudre le problème serait de dire qui détermine le

caractère des documents de la mission. M. Yasseen ne voit pas d'inconvénient, pour sa part, à ce que ce soit le chef de la mission qui décide en dernière instance. Quoi qu'il en soit, la deuxième phrase de l'article n'est pas vraiment indispensable, puisqu'elle n'est qu'une application particulière de la première.

42. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, considère que, dans la pratique, la deuxième phrase est plus utile que la première.

43. M. TOUNKINE approuve en principe le libellé de la deuxième phrase de l'article 20. Il partage toutefois les craintes de M. Jiménez de Aréchaga au sujet de la différence entre le libellé de l'article 20, tel qu'il est proposé par le Rapporteur spécial, et celui des articles correspondants des Conventions de Vienne. Ces deux Conventions (notamment la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques dans son article 30) prévoient l'inviolabilité des documents des membres des missions dans leur demeure privée, et l'article 26 du projet examiné par la Commission pose également le principe de l'inviolabilité de la demeure des membres des missions spéciales.

44. M. Tounkine se demande donc s'il serait bien opportun de maintenir la deuxième phrase de l'article 20. S'il hésite, c'est uniquement d'ailleurs parce que son maintien pourrait donner lieu à certains malentendus pour l'interprétation d'autres articles du projet ou même des conventions existantes.

45. M. CASTRÉN est également d'avis que la deuxième phrase est inutile, la première étant déjà libellée sous une forme très catégorique.

46. M. REUTER pense qu'il faut résoudre la question de principe qui consiste à savoir si la Commission est réellement liée de façon automatique aux Conventions de Vienne. Dans l'affirmative, toute convention sur les missions spéciales se ramènera à un protocole de deux ou trois articles. Pourtant, les formules adoptées en 1961 et 1963 ne résolvent pas tous les problèmes.

47. Dans une première hypothèse concrète, il peut y avoir une double inviolabilité : certaines archives sont violées par un Etat aux dépens d'un autre Etat. Par exemple, une ambassade a volé des pièces à une autre et les pièces volées sont devenues des papiers de la première et sont donc couverts par deux immunités contradictoires.

48. L'autre hypothèse est celle où les membres d'une mission spéciale égarent une serviette renfermant des papiers, qu'il faut ouvrir pour savoir ce qu'elle contient : qui a qualité pour qualifier les papiers d'archives ou de documents ?

49. M. Reuter ne s'oppose pas à ce que ces problèmes restent sans solution si l'on entend considérer les Conventions de Vienne comme taboues et si l'on veut que le droit ne progresse plus maintenant qu'elles sont signées. Personnellement, il approuve la solution moyenne et raisonnable choisie par le Rapporteur spécial dans sa deuxième phrase qui supprime une partie des difficultés.

50. M. ROSENNE constate que, dans la première phrase de l'article 20, le Rapporteur spécial a adopté, dans le texte anglais, la formule *at any time* qui figure

¹¹ Santiago Torres Bernardez *Annuaire français de droit international* (IX), 1963, p. 78 à 118.

¹² Voir 804^e séance, par. 91.

dans l'article 24 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il préfère personnellement l'expression *at all times* qui se trouve dans l'article 33 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires et croit qu'en substituant ces mots à l'expression *at any time*, la Commission résoudrait peut-être certaines des difficultés soulevées par la seconde phrase de l'article 20.

51. Il y a, en outre, une différence assez nette entre le texte anglais et le texte français de cette seconde phrase. La plupart des membres de la Commission semblent disposés à supprimer cette seconde phrase; M. Rosenne estime cependant que la question devrait être examinée plus à fond, surtout s'il était possible de libeller le texte anglais de manière à ce qu'il corresponde plus exactement au texte français original.

52. Sir Humphrey WALDOCK partage l'opinion de M. Jiménez de Aréchaga et de M. Tounkine. Toute disposition sur l'inviolabilité des archives et des documents portera sans aucun doute sur des questions qui pourraient soulever de multiples problèmes dans la pratique. Même s'il peut y avoir quelques avantages à essayer de résoudre d'avance une partie de ces problèmes, il est certainement plus sage de s'inspirer des dispositions correspondantes des Conventions de Vienne qui s'appuient sur une connaissance approfondie des problèmes qui se sont posés dans la pratique internationale. Si la Commission commence à apporter de petites modifications aux dispositions des Conventions de Vienne sur des points qui n'ont aucun rapport précis avec les missions spéciales, elle ira au-delà des instructions qui lui ont été données. On peut évidemment faire valoir bien des arguments en faveur d'un protocole additionnel aux Conventions de Vienne, mais ce protocole devrait être proposé par les Etats. Quant à la Commission, elle a reçu pour mandat d'examiner les dispositions de la Convention de Vienne et de décider dans quelle mesure ces dispositions doivent être complétées ou limitées pour s'appliquer aux missions spéciales. Elle n'a pas à intervenir sur des points qui ne concernent pas expressément les missions spéciales. Son mandat est donc restreint et elle doit tenir compte des limites qui lui ont été imposées.

53. M. ELIAS ne croit pas que le désaccord existant au sujet de l'article 20 puisse être résolu par une simple modification de forme, c'est-à-dire en englobant la deuxième phrase dans la première. C'est plutôt une question de principe qui se pose : il s'agit de savoir si la Commission veut étendre le caractère d'inviolabilité des documents qui se trouvent en la possession des chefs des missions spéciales ou de leurs membres, aux membres itinérants de la mission, comme l'a dit le Rapporteur spécial dans le paragraphe 4 de son commentaire. M. Elias estime que la protection en question devrait s'appliquer aux documents qui se trouvent en la possession des chefs de missions, mais il ne croit pas que ce caractère d'inviolabilité doive être attaché aux documents en la possession des membres des missions spéciales, ou des membres de leur personnel. Le Rapporteur spécial a dit que sa proposition était fondée sur les dispositions de l'article 33 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, mais l'idée

d'étendre l'inviolabilité aux documents en la possession des membres d'une mission ou des membres de son personnel ne se trouve pas dans cet article.

54. M. Elias rappelle ensuite qu'à la séance précédente, il a proposé d'insérer dans l'article 19, comme nouveau paragraphe¹³ le contenu de l'article 24 (Inviolabilité des biens de la mission spéciale). En résumant le débat sur l'article 19, le Rapporteur spécial n'a pas répondu expressément à cette proposition, mais il semble qu'une partie tout au moins de la réponse se trouve dans la dernière phrase du paragraphe 5 du commentaire relatif à l'article 20. Pour éviter de prolonger le débat, M. Elias réserve sa position jusqu'à ce que la Commission examine le projet d'article 24.

55. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, se demande quel est le devoir de la Commission : ce ne peut être de reprendre ce qui a été accepté à Vienne, puisque la Commission a reçu pour mandat d'analyser à fond le cas des missions spéciales. Au cours de son étude, il a trouvé plus de trente cas où les documents saisis chez le chef d'une mission spéciale n'ont pas été considérés comme appartenant à la mission spéciale. Fréquemment, des agents frontaliers veulent fouiller des diplomates ou des agents qui ne sont pas portés sur les listes comme courriers diplomatiques. Tous les jours, les chancelleries sont saisies de plaintes à ce sujet.

56. Il faut donc adopter une disposition en la matière qui présume que les documents trouvés chez le chef de la mission spéciale appartiennent à celle-ci, en tenant compte de la différence existant entre les missions régulières et les missions spéciales.

57. Le Président suggère d'envoyer l'article au Comité de rédaction avec les arguments invoqués en séance.

*Il en est ainsi décidé*¹⁴.

ARTICLE 21 (Liberté de mouvement) [21]

Article 21

[21]

Liberté de mouvement

1. Le chef et les membres de la mission spéciale ou les membres du personnel de la mission spéciale ont le droit de libre mouvement dans l'Etat de réception pour arriver jusqu'à l'endroit où la mission spéciale accomplit sa tâche, pour rentrer de là dans leur propre pays, ainsi que pour se déplacer sur les lieux où la mission spéciale exerce ses fonctions.

2. Si la mission spéciale accomplit sa tâche en dehors du lieu où se trouve le siège de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi, le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale ont le droit de mouvement sur le territoire de l'Etat de réception pour se rendre au siège de la mission diplomatique permanente ou du consulat de l'Etat d'envoi et pour regagner la localité où la mission spéciale accomplit sa tâche.

3. Si la mission spéciale accomplit sa tâche au moyen d'équipes ou en des points situés en divers endroits, le

¹³ Voir 804^e séance, par. 86.

¹⁴ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 11 et 12.

chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale ont le droit de mouvement sans entraves entre le siège de la mission spéciale et ces points ou les sièges de ces équipes.

4. En se déplaçant dans les zones interdites ou soumises à une réglementation particulière pour des raisons de sécurité nationale, le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale ont le droit de libre mouvement si la mission spéciale doit accomplir sa tâche justement dans ces zones. Dans ce cas, on considère qu'on a accordé au chef et aux membres de la mission spéciale ainsi qu'aux membres du personnel de la mission spéciale le droit de libre mouvement dans ces zones, mais ils sont tenus de se conformer aux règles spéciales valables pour le mouvement dans ces zones, à moins que cette question n'ait été autrement réglée par accord mutuel entre les Etats intéressés ou bien que cela ne résulte de la tâche même de la mission spéciale.

58. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait remarquer que, si le texte du projet d'article se fonde sur les idées exprimées à l'article 26 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et à l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, les conceptions qui ont servi de point de départ sont différentes. La liberté de se déplacer partout est accordée aux membres des missions diplomatiques permanentes car, comme on l'a expliqué à Vienne, les diplomates sont autorisés à observer les événements dans le pays. Par contre, la liberté de mouvement accordée dans la pratique aux missions spéciales correspond uniquement aux exigences de leur tâche. M. Bartos cite à ce propos l'exemple des Etats-Unis où la liberté de mouvement des missions spéciales est soumise, comme dans beaucoup d'autres pays, à certaines limitations. Les déplacements dans les autres régions sont soumis à la délivrance d'un permis spécial qui, à sa connaissance, n'a jamais été refusé par les autorités. En fait, la liberté de mouvement est plus ou moins limitée selon les pays. La Commission doit donc se prononcer pour l'une ou l'autre de ces deux conceptions.

59. Lorsqu'elle comporte plusieurs équipes opérant en des points différents du territoire de l'Etat de réception, la mission spéciale doit être en mesure également d'établir avec elles une liaison permanente. En ce qui concerne le déplacement dans les zones dites « interdites » ou soumises à une réglementation, il existe, dans la pratique, des différences entre les dispositions appliquées aux missions spéciales et celles qui sont prévues par les Conventions de Vienne. Il peut arriver cependant que les missions spéciales aient une tâche à remplir dans une zone interdite. Dans ce cas, on considère que l'accord relatif à la mission spéciale comporte le droit de libre mouvement dans cette zone.

60. En résumé, le chef et les membres de la mission spéciale et les membres de son personnel doivent donc pouvoir atteindre librement le lieu où ils accomplissent leur tâche, se rendre sans entraves au siège de la mission diplomatique permanente ou du consulat de l'Etat d'envoi, circuler librement entre le siège de la mission et les sièges des différentes équipes qui la composent, regagner librement leur propre pays et avoir le droit

d'entrer sans difficulté même dans les zones interdites. On pourrait donc dire que les missions spéciales ont le droit de se déplacer sur les lieux où elles accomplissent leurs tâches.

61. M. CASTRÉN estime que le paragraphe premier est le plus important du projet d'article; il a pour objet de compléter les dispositions prévues par les Conventions de Vienne. La distinction entre les paragraphes 2 et 3 ne lui paraît pas tout à fait claire. Quant au paragraphe 4, on pourrait le supprimer et faire suivre le paragraphe premier du texte suivant :

« Si la mission spéciale accomplit sa tâche dans les zones interdites ou soumises à une réglementation particulière pour des raisons de sécurité nationale, le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale sont tenus de se conformer aux règles spéciales valables pour le mouvement dans ces zones, à moins que cette question n'ait été autrement réglée par accord mutuel entre les Etats intéressés ou bien que cela ne résulte de la tâche même de la mission spéciale. »

62. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, estime que le texte proposé par M. Castrén ne tient pas compte de la règle essentielle énoncée au paragraphe 4, à savoir le droit de libre mouvement dans les zones interdites ou réglementées. Il prévoit seulement que les missions spéciales seront soumises à la réglementation en vigueur. On pourrait compléter le texte proposé par M. Castrén en disant : « ... ont le droit de libre mouvement, sous réserve de se conformer... etc. » Il ne s'agit pas en effet d'une question de forme mais d'un principe essentiel.

63. M. CASTRÉN dit que sa proposition tendant à combiner les paragraphes 1 et 4 lui semble répondre à l'objection faite par le Rapporteur spécial.

64. M. ELIAS approuve l'idée qui est à la base de l'article 21, mais il estime que les quatre paragraphes du texte actuel pourraient être ramenés à deux tout au plus. Il ne semble pas nécessaire, par exemple, de prévoir — comme le fait le paragraphe 2 — le cas où la mission spéciale accomplit sa tâche en dehors du lieu où se trouve le siège de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi; à son avis, il suffirait de garantir — comme au paragraphe 1 — la liberté de mouvement de la mission spéciale jusqu'à l'endroit où elle accomplit sa tâche, sous réserve naturellement des dispositions du paragraphe 4. On pourrait d'autre part supprimer le paragraphe 3, car il porte sur un simple point de détail. Enfin, bien qu'il n'ait aucun texte précis à proposer, M. Elias pense que le paragraphe 4 devrait être allégé et libellé en termes plus clairs.

65. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que si l'on accepte comme principe le droit à la liberté de mouvement, tout ce qui est dit aux paragraphes 2 et 3 peut être résumé en une phrase. Mais il n'a pas l'impression que les Etats accordent toujours cette liberté aux missions spéciales.

66. M. ROSENNE estime qu'il conviendrait, en condensant l'article 21, de ne pas perdre de vue le principe énoncé au paragraphe 3 du commentaire du

Rapporteur spécial. Il partage pleinement l'opinion de celui-ci selon laquelle les missions spéciales doivent avoir droit à la liberté de mouvement sur le territoire de l'Etat de réception uniquement dans la mesure dictée par le besoin d'assurer l'accomplissement régulier de leur tâche.

67. M. TSURUOKA appuie l'idée, exprimée par M. Rosenne, d'une liberté de mouvement limitée. Cette liberté doit être admise et reconnue dans la mesure où elle est jugée nécessaire à l'accomplissement de la tâche de la mission spéciale. C'est ce dernier critère que l'on devrait retenir pour la rédaction du paragraphe 1. Quant au paragraphe 4, il suppose que le droit de libre mouvement a déjà été reconnu, mais, dans la pratique, ce droit resterait sans effet tant qu'un accord préalable n'aurait pas été conclu. L'idée d'une garantie générale de la liberté de mouvement est séduisante à bien des égards, mais est-elle réellement nécessaire ? Peut-être vaudrait-il mieux laisser aux Etats intéressés le soin de régler cette question par des accords mutuels. Les missions spéciales n'auraient pas trop de difficultés à accomplir leur tâche, mais il ne faudrait pas insister outre mesure sur le principe énoncé au paragraphe 4.

68. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, estime que le droit de libre mouvement doit demeurer le principe essentiel, car, dans les pays dont une partie se trouve sous régime militaire les missions spéciales ont le droit de circuler librement, mais elles doivent obtenir l'autorisation des états-majors responsables pour se rendre dans les zones dites interdites.

69. M. VERDROSS fait observer que si un gouvernement autorise une mission spéciale à exécuter une tâche dans une zone interdite, il doit aussi lui fournir les moyens de s'y rendre librement. Mais il n'est pas nécessaire de le dire expressément, car si l'on reconnaît un but, on reconnaît aussi les moyens qu'il faut pour atteindre ce but.

70. M. TOUNKINE approuve dans l'ensemble le texte de l'article 21; toutefois, en ce qui concerne le paragraphe 4, il estime avec M. Tsuruoka qu'il n'est guère possible de conclure, d'après la tâche générale d'une mission spéciale, qu'elle serait automatiquement autorisée à pénétrer dans certaines zones. Ce serait aller trop loin. M. Tounkine espère que le Comité de rédaction fera bien ressortir l'accord particulier qui pourrait être nécessaire en raison des fonctions générales de la mission spéciale et en vue de faciliter sa tâche.

71. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale qu'il est parti de l'hypothèse d'un arrangement conclu entre deux Etats intéressés dans lequel il est prévu que la mission spéciale accomplira sa tâche dans certains lieux situés dans les zones interdites. De l'avis de M. Bartos, il faut donc insister davantage encore sur le droit de libre mouvement dans ces zones.

72. Sir Humphrey WALDOCK est d'accord avec M. Tounkine et M. Tsuruoka pour penser que le paragraphe 4 soulève une question très délicate; ce paragraphe insiste peut-être trop sur le droit de libre mou-

vement, déjà énoncé au paragraphe 1. Sir Humphrey estime peu probable que les Etats acceptent le paragraphe 4 dans sa version actuelle. Afin de retenir l'idée du Rapporteur spécial et, en même temps, de rendre le paragraphe acceptable pour les Etats, il suggère d'omettre de la première phrase du paragraphe 4 toute allusion au droit de libre mouvement. En reprenant certains des termes de l'article 26 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, on pourrait modifier cette phrase de la façon suivante :

« En se déplaçant dans les zones interdites ou soumises à une réglementation particulière pour des raisons de sécurité nationale, le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale sont assujettis aux lois et règlements concernant ces zones, sauf si les Etats intéressés en décident autrement d'un commun accord ou si la tâche même de la mission spéciale s'y oppose. »

73. En ce qui concerne les autres paragraphes de l'article, Sir Humphrey estime que le Rapporteur spécial a suivi une voie judicieuse en évoluant au milieu des difficultés.

74. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, pense que le principe essentiel à énoncer, c'est le droit pour la mission spéciale de se rendre dans les zones dites interdites si c'est nécessaire à l'accomplissement de sa tâche. Il ne faut pas que l'arrangement préalable entre les gouvernements intéressés fasse ultérieurement l'objet d'une réglementation qui en limiterait l'application.

75. M. BRIGGS souligne que, dans son esprit, le paragraphe 4 visait des cas où, par exemple, des équipes internationales inspecteraient des lieux de désarmement; ces équipes se trouveraient naturellement dans des zones interdites parce qu'elles y seraient autorisées. Cette question — estime M. Briggs — est traitée d'une façon satisfaisante dans le projet proposé par Sir Humphrey Waldock. Comme M. Elias l'a suggéré, les trois premiers paragraphes devraient être condensés et simplifiés.

76. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il est d'accord avec M. Elias pour qu'il soit fait mention à la fin du premier paragraphe, des missions consulaires et diplomatiques ainsi que de la libre circulation entre les différentes équipes composant la mission. La question controversée est celle du paragraphe 4. Toutefois, la Commission s'accorde à penser que les missions spéciales doivent se conformer à des règles spéciales quand elles se déplacent dans les zones interdites. Le Comité de rédaction devra accorder une attention particulière au libellé du paragraphe 4. Le Rapporteur spécial propose de renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé ¹⁵.

¹⁵ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 13 et 14.

ARTICLE 22 (Liberté de communication) [22]

Article 22 [22]

Liberté de communication

1. L'Etat de réception permet et protège la libre communication de la mission spéciale pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement ainsi qu'avec les autres missions et consulats de l'Etat d'envoi, où qu'ils se trouvent, la mission spéciale peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris ses courriers. Toutefois, la mission spéciale ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat de réception.

2. La correspondance officielle de la mission spéciale est inviolable. L'expression « correspondance officielle » s'entend de toute la correspondance relative à la mission spéciale et à ses fonctions.

3. La valise de la mission spéciale ne doit être ni ouverte ni retenue.

4. Les colis constituant la valise de la mission spéciale doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets à usage officiel de la mission spéciale.

5. Le courrier de la mission spéciale, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise, est dans l'exercice de ses fonctions protégé par l'Etat de réception. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

6. Les missions spéciales ont, en premier lieu, le droit au contact permanent avec la mission diplomatique permanente de leur Etat accréditée dans le pays où elles accomplissent leur tâche et avec les consuls de leur propre Etat sur le territoire de juridiction desquels elles exercent leur fonction.

7. Les missions spéciales ne peuvent pas user du droit d'envoyer des messages en code ou en chiffres si ce droit ne leur a pas été reconnu par un accord international ou par une autorisation de l'Etat de réception.

8. Seuls les membres de la mission spéciale ou de son personnel peuvent remplir la fonction de courriers de la mission spéciale.

77. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale que ce projet d'article diffère légèrement de l'article 35 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires ainsi que de l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il s'agit plutôt ici d'une question technique. Un principe a été établi par les articles cités, à savoir que les missions diplomatiques et consulaires ont le droit de prendre contact avec les ressortissants de leur pays dans l'Etat où elles exercent leurs fonctions. Certaines missions spéciales ont demandé à bénéficier du même droit, mais M. Bartos estime que cela dépasse leur compétence. Certes, il est arrivé que des missions spéciales, scolaires ou ecclésiastiques, se rendent dans certains pays pour prendre contact avec les étudiants ou les membres de certaines congrégations religieuses.

Mais, dans la pratique, ce n'est pas la tâche qui incombe normalement aux missions spéciales. On peut donc faire abstraction de cette question.

78. Le texte de l'article 22 est fondé sur l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques avec, toutefois, certaines modifications de terminologie.

79. En ce qui concerne la question des courriers, M. Bartos dit qu'après avoir consulté les autorités frontalières de son pays, il a jugé bon de ne pas prévoir la possibilité pour la mission spéciale d'utiliser des courriers *ad hoc*, ou d'engager en qualité de courrier un ressortissant ou un résident de l'Etat de réception. Seuls les membres de la mission spéciale ou de son personnel peuvent remplir la fonction de courriers de la mission spéciale. Certes, celle-ci peut acheminer son courrier par l'intermédiaire de l'ambassade et des consulats du pays d'envoi. Il convient toutefois de faire remarquer que, dans certains cas — pour les communications entre l'Italie et la Yougoslavie, par exemple — les missions spéciales emploient parfois, comme courriers *ad hoc*, les commandants de navires ou d'aéronefs commerciaux. On pourrait donc insérer dans l'article 22 une disposition à cet effet.

80. M. RUDA fait observer que l'article 22 porte essentiellement sur la liberté de communication entre la mission spéciale et les autorités de l'Etat d'envoi; en conséquence, il approuve les paragraphes 1 à 5, qui reflètent correctement l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il souscrit pleinement au principe énoncé au paragraphe 6, à savoir que les missions spéciales doivent avoir le droit au contact permanent avec la mission diplomatique permanente de leur Etat accréditée dans le pays où elles accomplissent leur tâche. En ce qui concerne le paragraphe 7, M. Ruda rappelle que l'envoi de messages en code ou en chiffre est une pratique courante parmi les missions spéciales et, en fait, la tâche d'une mission spéciale serait souvent plus difficile si elle était interdite. Quant au paragraphe 8, il estime que le recours — lorsqu'il est jugé nécessaire — à des courriers diplomatiques qui ne sont pas membres de la mission spéciale devrait être également autorisé.

81. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer qu'en général les missions spéciales ne sont pas autorisées à envoyer des messages en code ou en chiffre. Cela résulte de la Convention de l'Union postale universelle.

82. Quant à l'autre observation de M. Ruda, le Rapporteur spécial signifie que les autorités frontalières de son pays l'ont mis en garde contre le danger d'utiliser des courriers *ad hoc* pour les missions spéciales. M. Bartos est d'accord pour que l'on fasse mention au paragraphe 8 des services des membres des ambassades et des consulats ainsi que des commandants de navires ou d'aéronefs commerciaux.

83. M. AGO dit qu'il serait injuste de refuser aux missions spéciales le droit d'utiliser le chiffre alors que les particuliers s'en servent.

84. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que les particuliers ont le droit d'utiliser le code sous réserve que celui-ci soit déposé auprès des autorités compétentes et agréé par elles.

85. M. AGO propose d'ajouter à la fin de la deuxième phrase du premier paragraphe le membre de phrase suivant : « et l'emploi du code et du chiffre ».

86. M. AGO est également d'accord pour que l'on fasse mention au paragraphe 8 de la possibilité d'utiliser les commandants de navires ou d'aéronefs commerciaux comme courriers *ad hoc* de la mission spéciale car, dans certaines circonstances, ils constituent le moyen de communication le plus commode. Il ne formule aucune réserve au sujet des autres paragraphes, sauf pour le paragraphe 6 qui, selon lui, devrait suivre le paragraphe 1, lequel concerne justement la liberté de communication. Il est permis toutefois de contester l'utilité du paragraphe 6 qui pourrait donner l'impression qu'il existe des difficultés pour communiquer librement avec les autorités diplomatiques et consulaires du pays d'envoi.

87. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, accepte de supprimer le paragraphe 6.

88. M. TSURUOKA fait observer que ce qui importe, c'est d'assurer des conditions nécessaires au succès des missions spéciales. Pour cela, et afin d'éviter des malentendus, il est utile d'établir une coordination efficace au siège de la mission diplomatique permanente dans le pays où la mission spéciale accomplit sa tâche. A ce propos, M. Tsuruoka trouve que l'idée du Rapporteur spécial est juste, mais il faudrait instaurer une règle autorisant les missions spéciales à envoyer des messages en code ou en chiffres aux ambassades ou aux consulats en question. Les communications avec le Gouvernement de l'Etat d'envoi pourraient se faire par l'intermédiaire de ses agents diplomatiques ou consulaires, étant entendu que les Etats intéressés seraient libres de conclure un arrangement accordant aux missions spéciales des facilités particulières.

89. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que cet argument a souvent été utilisé par les missions diplomatiques permanentes pour s'assurer le contrôle des missions spéciales. Il convient qu'il est nécessaire de faciliter la liaison par l'intermédiaire des ambassades, mais des communications de ce genre ne sont pas toujours possibles, notamment dans les régions d'accès difficile, à moins de disposer d'un poste émetteur de radio, d'utiliser les communications par voie fluviale ou maritime ou des hélicoptères.

90. M. TSURUOKA précise que ce qu'il a proposé, c'est que les Etats intéressés aient toute liberté de s'entendre sur des mesures spéciales lorsque les communications avec la mission diplomatique permanente et avec les consulats de l'Etat d'envoi sont particulièrement difficiles.

La séance est levée à 17 h 55.

806^e SÉANCE

Vendredi 18 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Bedjaoui, M. Briggs, M. Castrén, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Pal, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldoock, M. Yasseen.

Missions spéciales

(A/CN.4/179)

(Suite)

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 22 (Liberté de communication)¹ [22] (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 22.

2. M. YASSEEN constate que l'article 22, s'il reprend bien l'article correspondant de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, renferme aussi des innovations sur lesquelles la Commission doit se prononcer plus particulièrement.

3. Selon le paragraphe 7, par exemple, les missions spéciales ne peuvent user du droit d'envoyer des messages en code ou en chiffre si ce droit ne leur a pas été reconnu par un accord international ou par une autorisation de l'Etat de réception. M. Yasseen ne croit pas que cette disposition réponde aux exigences de la mission spéciale et aux réalités de la vie internationale. On connaît les raisons pour lesquelles la mission permanente a recours au code et au chiffre pour communiquer avec l'Etat d'envoi : elles valent aussi pour la mission spéciale et justifient qu'il lui soit permis de plein droit de communiquer par ces moyens avec l'Etat d'envoi. Si cet état de choses n'est pas tout à fait consacré en droit positif, on devrait néanmoins l'admettre dans les communications par voie fluviale ou maritime ou des hélicoptères.

4. Le paragraphe 6 contient une autre notion nouvelle, celle de la libre communication de la mission spéciale avec la mission permanente de son Etat. De l'avis de M. Yasseen, cette liberté de communication doit être garantie de façon claire, car la mission spéciale a toujours recours aux services de la mission permanente comme intermédiaire entre elle et l'Etat d'envoi. Au reste, si certains doutent qu'il faille autoriser la mission spéciale à employer le code et le chiffre, c'est peut-être parce qu'en réalité elle le fait déjà par l'intermédiaire de la mission permanente; il peut cependant se trouver des cas qui exigent une règle particulière permettant à la mission spéciale de communiquer directement avec l'Etat d'envoi en code ou en chiffre.

¹ Voir 905^e séance, à la suite du par. 76.

5. Enfin, il y a lieu de se demander si la mission doit avoir le droit d'employer le commandant d'un aéronef ou d'un navire commercial en qualité de courrier, comme les Conventions de Vienne y autorisent les missions diplomatiques et consulaires. M. Yasseen est plutôt neutre en la matière. On ne perd rien à prévoir ce droit qui doit être régi par toutes les garanties que prévoient les Conventions de Vienne, mais on ne court pas non plus grand risque à ne pas le mentionner. Quant à stipuler que le courrier doit être un membre de la mission spéciale ou de son personnel, c'est peut-être une condition qu'exige le caractère temporaire des missions spéciales.
6. Selon M. ROSENNE les dispositions de l'article 22 devraient suivre de plus près celles des Conventions de Vienne. Il faudrait rédiger le paragraphe 1 plus ou moins dans les mêmes termes que les premiers paragraphes des articles correspondants de ces Conventions. Dans la deuxième phrase les mots « ses courriers » devraient être remplacés par « les courriers ». La liberté de communication doit être garantie et la Commission n'a pas à se préoccuper de questions d'ordre intérieur touchant à la hiérarchie entre missions spéciales et missions permanentes. Le paragraphe 7 doit être supprimé. Une autre raison pour ne pas limiter la liberté absolue de communiquer directement, par messages en code ou en chiffres, avec la capitale de l'Etat d'envoi, c'est que la mission spéciale peut être envoyée dans un Etat où son gouvernement n'a pas de mission permanente.
7. M. Rosenne trouve un peu difficile d'accepter le paragraphe 8 qui devrait être modifié et contenir une disposition sur les courriers ordinaires et les courriers *ad hoc*, analogue à celle qui figure dans les Conventions de Vienne. Cette question pourrait toutefois être réglée par le Comité de rédaction.
8. M. Rosenne accepterait aussi que l'on prévienne la possibilité de confier aux commandants d'aéronefs civils ou de navires marchands la valise de la mission spéciale, en s'inspirant des dispositions qui figurent à ce sujet dans les Conventions de Vienne.
9. M. CASTRÉN se déclare disposé à accepter le texte de l'article 22 avec les modifications proposées par M. Ruda et M. Ago. Les missions spéciales doivent avoir un droit général d'employer aussi les courriers diplomatiques et les messages en code ou en chiffre. Il propose d'insérer dans l'article une disposition correspondant au paragraphe 7 de l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui prévoit que la valise diplomatique peut être confiée aussi au commandant d'un aéronef commercial ou même, selon la Convention sur les relations consulaires, au commandant d'un navire marchand.
10. L'idée énoncée au paragraphe 6 semble déjà contenue au paragraphe 1, en sorte que M. Castrén serait d'avis, comme M. Ago, de le supprimer.
11. Quant à la deuxième phrase du paragraphe 2, M. Castrén se demande si elle est bien nécessaire, puisque la définition de la correspondance officielle figure déjà dans les deux Conventions de Vienne.
12. M. VERDROSS croit que l'on devrait pouvoir amalgamer les paragraphes 1, 6, 7 et 8.
13. L'idée du paragraphe 6, à savoir que la mission spéciale peut communiquer avec la mission permanente et les consulats de l'Etat d'envoi dans l'Etat de réception, est déjà énoncée au paragraphe 1, en sorte que le paragraphe 6 est superflu.
14. Au paragraphe 8, il est dit que seule les membres de la mission spéciale ou de son personnel peuvent remplir la fonction de courriers de la mission spéciale. Or la deuxième phrase du paragraphe 1 prévoit déjà que la mission spéciale peut employer ses courriers. On pourrait donc supprimer le paragraphe 8, en remplaçant au paragraphe 1 les mots « y compris ses courriers » par les mots « y compris les courriers faisant partie de la mission spéciale ».
15. Quant à l'idée énoncée au paragraphe 7 selon laquelle la mission spéciale ne peut user du droit d'envoyer des messages en code ou en chiffre, on pourrait en tenir compte en ajoutant à la fin de la troisième phrase du paragraphe 1, le membre de phrase « ni envoyer des messages en code ou en chiffre, si ce droit ne lui a pas été reconnu par un accord international ou par une autorisation de l'Etat de réception ».
16. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que, personnellement, il est partisan de donner à la mission spéciale le droit de se servir du chiffre et du code; mais ces missions ne jouissent pas suffisamment de la confiance des Etats de réception, car il ne s'agit pas seulement de missions spéciales ayant un caractère diplomatique au sens propre, mais de petites missions chargées de tâches très limitées. Peut-être serait-il sage de supprimer le paragraphe 7 et d'inscrire dans l'article 22 le droit pour les missions spéciales d'employer le code et le chiffre. Si une forte opposition se manifeste par la suite, il sera toujours temps de revenir sur cette décision.
17. Quant au paragraphe 8, relatif aux courriers, M. Bartos l'a inclus contre son gré. Le fait est que la plupart des missions spéciales travaillent dans des régions frontalières et, si elles prennent comme courriers *ad hoc* des personnes recrutées dans la région qui n'appartiennent ni à la mission ni au personnel diplomatique ou consulaire, il peut en résulter de graves problèmes. Le Département politique fédéral de la Suisse a envoyé une circulaire disant qu'en ce cas, on ne doit reconnaître au courrier aucune qualité diplomatique. La disposition autorisant les courriers *ad hoc* a été admise sans difficulté dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais s'est heurtée à une certaine opposition lors de la Conférence de 1963 sur les relations consulaires². Il ne voit aucune objection à introduire dans l'article 22 de son projet une disposition analogue à celle du paragraphe 6 de l'article 35 de la Convention sur les relations consulaires.
18. Quant à la suggestion de M. Rosenne tendant à remplacer les mots « ses courriers » par « les courriers », M. Bartos l'accepte en faisant observer qu'il n'a pas parlé dans son projet, de courriers diplomatiques ni de courriers consulaires, ce qui n'exclut pas que les fonctionnaires consulaires ou diplomatiques puissent faire fonction de courriers de la mission spéciale.

² Voir *Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Documents officiels*, vol. I, p. 353 et 354, par. 34 à 39.

19. Le Rapporteur spécial continue à se demander s'il convient de prévoir que la valise peut être confiée au commandant d'un aéronef ou d'un bateau. Dans l'affirmative, il serait préférable de reprendre le paragraphe 7 de l'article 35 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, plutôt que l'article correspondant de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il vaudrait également mieux employer le mot « bateau » que le mot « navire », plutôt réservé aux bâtiments de la marine de guerre : en effet, il faut prévoir le cas des embarcations fluviales dans les pays danubiens, ainsi que de celles qui sillonnent les lacs en Afrique.
20. Le Rapporteur spécial s'est également avisé que, si le projet prévoit bien la liberté de mouvement entre les différentes sections de la mission spéciale, il ne prévoit pas la liberté de communication entre elles. Il pense que l'on pourrait ajouter à la fin de la première phrase du paragraphe 1 les mots « et entre les équipes de la mission spéciale ».
21. Enfin, M. Bartos a laissé de côté la liberté de communication de la mission spéciale avec les ressortissants de l'Etat d'envoi. Il existe, en effet, des missions spéciales envoyées tout spécialement pour entrer en communication avec les ressortissants du pays dont elles viennent. On peut citer les missions envoyées par le Gouvernement des Etats-Unis pour enquêter sur ceux de ses ressortissants bénéficiaires de pensions de la sécurité sociale qui vivent à l'étranger et sur les problèmes de double imposition. Il y a aussi des missions du Gouvernement des Etats-Unis envoyées à l'étranger pour s'occuper de questions de citoyenneté et s'assurer de la loyauté des citoyens. Un troisième exemple est fourni par les missions que des Etats d'Europe orientale ont envoyées pour prendre contact avec ceux de leurs citoyens qui étaient des personnes déplacées. Certes, la question relève toujours d'arrangements spéciaux ou d'un instrument général, mais peut-être serait-il bon d'en parler dans le projet.
22. M. ROSENNE estime que, vu l'extrême variété des missions spéciales, il ne faut pas surcharger l'article 22 en y insérant trop de détails. Ce qui est indispensable, c'est d'établir un lien plus étroit entre cet article et l'article 2. Le membre de phrase « pour toutes fins officielles » qui figure au paragraphe 1 devrait suffire à garantir à la mission spéciale la liberté de communication pour l'exécution de sa tâche qui, selon l'article 2, sera fixée d'un commun accord par l'Etat d'envoi et l'Etat de réception. Pour la même raison, il n'est pas nécessaire de faire figurer dans l'article une disposition expresse pour prévoir le cas où la mission spéciale aurait à communiquer, dans le pays de réception, avec des ressortissants du pays d'envoi, du moment que cette communication serait nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions.
23. S'il paraissait souhaitable, pour des raisons techniques, de limiter dans une certaine mesure la liberté de communication des missions spéciales chargées de problèmes de frontières, cette limitation pourrait se faire dans le cadre de l'accord acquis en vertu de l'article 2.
24. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que le texte de l'article 22 ne renferme rien à ce sujet. A la Conférence qui a rédigé la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, tout le monde a été d'accord pour proclamer la liberté de communication seulement « à des fins officielles », afin qu'on ne puisse en abuser pour transporter des stupéfiants ou enfreindre le contrôle des changes. M. Bartos ne croit pas qu'il faille donner à la mission spéciale plus de liberté en la matière. Elle doit jouir de la liberté de communication aux fins officielles, celles-ci étant déterminées par les dispositions qui définissent la tâche des missions spéciales.
25. M. TSURUOKA dit qu'il hésite beaucoup devant l'alternative : assurer à la mission spéciale une liberté aussi totale que possible ou sauvegarder plutôt les intérêts légitimes de l'Etat de réception en ce qui concerne sa défense et sa sécurité. Sans doute faut-il garder un juste milieu entre les deux.
26. La proposition du Rapporteur spécial, mis à part quelques points de rédaction, est bonne. Par exemple, la dernière phrase du paragraphe 1 résout justement et équitablement la question des postes émetteurs de radio. Si l'on accorde trop de liberté à la mission spéciale, l'Etat de réception pourrait déclarer, au cours des négociations précédant l'envoi de la mission, qu'il ne lui reconnaît pas la qualité de mission spéciale définie dans les articles que la Commission aura rédigée, ce qui aurait pour effet de priver la mission des privilèges qui lui sont reconnus. Le Rapporteur spécial a mentionné avec raison la pratique des Nations Unies concernant les facilités accordées aux missions spéciales techniques des organisations internationales dans la Convention générale sur les privilèges et immunités, et la Commission devrait s'en inspirer.
27. La majorité des membres de la Commission étant favorable à l'octroi d'une liberté à peu près complète à la mission spéciale, M. Tsuruoka fait observer qu'il faut s'efforcer de maintenir l'équilibre entre les intérêts de la mission et ceux de l'Etat de réception.
28. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale que la dernière phrase du paragraphe 1 est reprise de la Convention internationale des télécommunications.
29. M. TSURUOKA partage les idées du Rapporteur spécial sur l'article 22, d'autant que le paragraphe 2 de l'article 40 prévoit qu'aucune disposition des articles adoptés par la Commission ne saurait empêcher les Etats de conclure des accords internationaux confirmant, complétant ou développant leurs dispositions ou étendant leur champ d'application. Le but du Rapporteur spécial est donc que la Commission pose des règles minimales, en laissant les Etats intéressés libres d'étendre les facilités aux missions spéciales.
30. M. AGO admire le souci du Rapporteur spécial de prévoir toutes les hypothèses, même la liberté de communication entre les différentes sections de la mission spéciale. Il pense cependant que la première phrase du paragraphe 1 répond amplement déjà à cette préoccupation, puisqu'elle renferme l'expression « pour toutes fins officielles », mais il ne croit pas qu'il faille y ajouter un détail qui pourrait surprendre. Avec la troisième phrase judicieusement complétée par M. Verdross,

l'article 22 est parfait et peut aller au Comité de rédaction.

31. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que les Conventions de Vienne indiquent de manière détaillée avec qui les missions diplomatiques et consulaires peuvent communiquer librement. Il convient de noter que la question de communication avec les sections ne se pose pas pour les missions diplomatiques, car elles ne peuvent avoir de section hors du lieu où se trouve leur siège sans le consentement de l'Etat accréditaire.

32. M. CASTRÉN, revenant à la question des courriers *ad hoc* et des messages en code ou en chiffre, croit que la difficulté provient de ce qu'il existe toute une variété de missions spéciales et qu'il est impossible de les traiter toutes de la même façon. Il propose que le Comité de rédaction envisage une solution intermédiaire et prenne pour point de départ le droit général de la mission spéciale d'employer des courriers *ad hoc* et d'envoyer des messages en code et en chiffre, mais en donnant à l'Etat de réception la faculté d'interdire ou de limiter ce droit dans des cas particuliers pour des raisons impérieuses.

33. M. TOUNKINE pense que, pour la liberté de communication par messages en code ou en chiffre, l'article 22 devrait suivre étroitement les dispositions des Conventions de Vienne et que la disposition relative aux courriers devrait être calquée sur celle de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

34. Tout en comprenant les raisons qui ont incité M. Castrén à proposer d'insérer dans le texte une disposition permettant à l'Etat de réception de limiter les privilèges d'une mission spéciale, M. Tounkine croit qu'une telle disposition serait dangereuse. La définition déjà approuvée par la Commission selon laquelle la mission spéciale représente le gouvernement de l'Etat d'envoi constitue en elle-même une limitation suffisante et il serait raisonnable de considérer que cette mission a droit, *mutatis mutandis*, aux mêmes privilèges que les missions diplomatiques permanentes. Il n'est certainement pas souhaitable de prévoir que l'Etat de réception pourra limiter de façon unilatérale la liberté de communication d'une mission spéciale, car toute question de cet ordre doit être réglée par voie de négociations entre les deux Etats intéressés.

35. M. YASSEEN, revenant au paragraphe 6, souligne la nécessité pour la mission spéciale, de par sa nature même, d'être en contact avec la mission diplomatique permanente. Cette nécessité doit être mise en relief quelque part dans l'article 22 et la formule proposée par le Rapporteur spécial, avec quelques modifications de forme, pourrait répondre aux besoins.

36. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale qu'il n'a pas traité de la nécessité, pour la mission spéciale, de joindre à la valise des papiers délivrés aux courriers par la mission diplomatique ou par la mission consulaire et, dans certains pays, visés par le service du protocole de l'Etat de réception. Il faudrait déterminer dans quelle mesure la mission spéciale a la possibilité de se faire délivrer ces papiers, mais la Commission peut peut-être laisser ce point de côté pour le moment.

37. Parlant en qualité de Président, il constate que les membres de la Commission sont tous à peu près d'accord pour que la mission spéciale jouisse d'une liberté de communication aussi large que possible. Il suggère que, compte tenu de ce sentiment général, la Commission renvoie l'article 22 au Comité de rédaction, sans mentionner la question de la liberté de communication entre la mission spéciale et les ressortissants de l'Etat d'envoi.

*Il en est ainsi décidé*³.

ARTICLE 23 (Exemptions fiscales de la mission) [23]

Article 23

[23]

Exemptions fiscales de la mission

1. L'Etat d'envoi, la mission spéciale, le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux de la mission spéciale dont ils sont propriétaires ou locataires, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat de réception, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat d'envoi ou avec le chef de la mission spéciale.

3. La mission spéciale ne peut, en règle générale, percevoir aucun droit, taxe et redevance sur le territoire de l'Etat de réception, sauf accord international spécial.

38. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que les paragraphes 1 et 2 de l'article 23 de son projet reproduisent, avec certains aménagements, les dispositions de l'article 23 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

39. D'autre part, le paragraphe 3 reprend, mais en l'inversant, la règle contenue dans l'article 28 de la même Convention; en principe, sauf accord international spécial, les missions spéciales ne sont pas autorisées à percevoir des droits, taxes ou redevances sur le territoire de l'Etat de réception.

40. M. ROSENNE estime que les paragraphes 1 et 2 sont acceptables, mais il propose que le paragraphe 3 soit rédigé comme suit, de façon à en dégager plus clairement le sens et à le relier plus étroitement aux articles 1 et 2 :

« Si, dans l'accomplissement de ses tâches, la mission spéciale est autorisée à percevoir des droits et des redevances, ces droits et redevances sont exempts de tous impôts et taxes. »

41. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, exprime l'avis que, tout en étant claire, la formule suggérée par M. Rosenne présente une lacune car elle ne précise pas que l'autorisation de l'Etat de réception est nécessaire pour que la mission spéciale puisse

³ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 15.

percevoir des redevances. La question est importante du point de vue de la souveraineté de l'Etat de réception. Si, lorsqu'on fixe la tâche de la mission spéciale, on ne donne aucune précision à ce sujet, la question se posera de savoir si la mission peut percevoir certaines redevances. Bien entendu, la situation est toute différente si les deux Etats ont conclu un accord en cette matière.

42. M. ROSENNE estime qu'il n'y a pas de divergence d'opinion véritable entre le Rapporteur spécial et lui. La tâche d'une mission spéciale est toujours déterminée par consentement mutuel de l'Etat de réception et de l'Etat d'envoi. Sa proposition s'inspire du seul désir d'améliorer la rédaction.

43. M. PESSOU fait observer que si cet article traite essentiellement de l'exemption fiscale, il serait mieux à sa place auprès des articles 27, 28 et 29.

44. M. TOUNKINE fait observer qu'aux termes de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, le poste consulaire peut percevoir des droits et taxes sans le consentement exprès de l'Etat de réception, mais, bien entendu, la nature de ces droits et taxes est généralement connue; tel ne serait pas le cas d'une mission spéciale qui, normalement, ne perçoit ni droits ni redevances. A son avis, le texte proposé par M. Rosenne va trop loin et il pourrait en résulter qu'une mission spéciale perçoive des droits sur des ressortissants de l'Etat d'envoi dans l'Etat de réception sous prétexte que cette perception est indispensable pour l'accomplissement de sa tâche; cela équivaldrait à percevoir des impôts en territoire étranger, en violation des droits souverains de l'Etat de réception.

45. M. RUDA dit que les paragraphes 1 et 2 sont acceptables, mais il se demande si le paragraphe 3 est nécessaire, car si une mission spéciale devait, à titre exceptionnel, percevoir des droits, des taxes ou des redevances, la question pourrait être réglée, conformément à l'article 2, par accord entre les deux Etats.

46. M. PAL déclare que le paragraphe 3 n'est pas à sa place à moins que l'intention soit d'y stipuler que si, à titre exceptionnel, une mission spéciale, avec l'accord de l'Etat de réception, perçoit des droits, taxes et redevances, ceux-ci seront ou ne seront pas exempts d'impôts dans l'Etat de réception.

47. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que l'objection formulée par M. Pal porte sur une matière à part. Au lieu de décider d'avance qu'il y aura exemption, il serait préférable d'ajouter : « Dans ce cas, la question de l'exemption sera réglée par l'accord. »

48. M. TOUNKINE pense que le paragraphe 3 devrait être supprimé, pour les raisons données par M. Ruda.

49. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, souligne qu'il a été témoin de nombreuses difficultés et contestations relatives à d'importantes sommes d'argent perçues par certaines missions spéciales envoyées dans son pays pour régler des questions d'émigration, d'assistance médicale, de recrutement de main-d'œuvre, etc.

50. M. YASSEEN estime que le principe selon lequel une mission spéciale ne peut percevoir de droits, taxes

et redevances sur le territoire de l'Etat de réception est une conséquence du principe général du droit international selon lequel un organe étatique ne peut exercer de pouvoir exécutif sur le territoire d'un autre Etat. Vu la rareté des cas auxquels s'appliquerait le paragraphe 3 de l'article 23, M. Yasseen est enclin à appuyer la proposition de M. Ruda tendant à supprimer ce paragraphe. Cela n'empêcherait pas, bien entendu, qu'en cas de nécessité, deux Etats puissent se mettre d'accord pour qu'une mission spéciale envoyée par l'un sur le territoire de l'autre y perçoive certaines redevances; la question de l'exemption fiscale des sommes ainsi reçues serait réglée dans cet accord.

51. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, accepte que le principe énoncé au paragraphe 3 soit transféré dans le commentaire. L'important est que ce principe soit mentionné, pour éviter qu'on ne voie une analogie à cet égard entre les missions spéciales et les missions consulaires en ce qui concerne les taxes consulaires.

52. M. ROSENNE partage le point de vue de M. Pal. Il n'est pas certain s'il convient ou non de supprimer le paragraphe 3 et de placer son contenu dans le commentaire. La Commission peut s'en remettre au Comité de rédaction.

53. M. YASSEEN croit qu'il est utile d'énoncer le principe dans le commentaire, mais souligne qu'en matière fiscale l'analogie est exclue.

54. Le PRÉSIDENT propose que la Commission renvoie l'article 23 au Comité de rédaction en lui donnant pour instructions de tenir compte de toutes les observations qui ont été faites et en particulier des deux thèses relatives au paragraphe 3, l'une tendant à modifier ce paragraphe dans le sens indiqué par M. Rosenne et M. Pal et l'autre tendant à supprimer ce paragraphe et à en exprimer la substance dans le commentaire.

*Il en est ainsi décidé*⁴.

ARTICLE 24 (Inviolabilité des biens de la mission spéciale) [19, par. 3]

Article 24

[19, par. 3]

Inviolabilité des biens de la mission spéciale

Tous les biens servant au fonctionnement de la mission spéciale, pendant que la mission spéciale s'en sert, ainsi que tous les moyens de transport utilisés par la mission spéciale, doivent être exempts de saisie, de confiscation, d'expropriation, de réquisition et d'exécution ou d'inspection de la part des organes de l'Etat de réception. Cette disposition vaut également pour les biens appartenant au chef et aux membres de la mission spéciale ou aux membres du personnel de la mission spéciale.

55. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique qu'il ne lui a pas été possible de reprendre les dispositions figurant au paragraphe 3 de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et au paragraphe 4 de l'article 31

⁴ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 17 à 32.

de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. En effet, pour ce qui est des biens nécessaires à l'accomplissement de leur tâche, les missions spéciales se trouvent dans une toute autre situation que les missions permanentes. Celles-ci se servent de biens qui sont inscrits à l'inventaire d'un poste fixe — ambassade, légation ou consulat — tandis que dans la pratique les missions spéciales se servent de biens qui appartiennent à d'autres; de ce fait, elles sont exposées à se voir retirer l'usage de ces biens. Par exemple, il est arrivé qu'un créancier fasse saisir l'installation hôtelière où était logée une mission spéciale. Il ne suffisait donc pas de calquer les dispositions des Conventions de Vienne. Toutefois, M. Bartos n'est pas sûr d'avoir trouvé la meilleure solution.

56. M. ELIAS rappelle que, lors de l'examen de l'article 19, il avait proposé d'introduire dans cet article la teneur de l'article 24⁵ et tient à réitérer cette proposition. La présentation qu'il propose ainsi serait semblable à celle de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, dont le paragraphe 4 traite de la question de l'inviolabilité des biens. Il est indiqué que la disposition à ce sujet fasse partie de l'article sur l'inviolabilité des locaux.

57. Quant au libellé de la disposition, M. Elias ne voit pas de raison de concevoir l'inviolabilité de façon plus large, comme l'a proposé le Rapporteur spécial, dont le texte parle d'exemption « de saisie, de confiscation, d'expropriation, de réquisition et d'exécution ou d'inspection ». Il doit être suffisant de prévoir l'exemption de réquisition, comme dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Les missions spéciales ne doivent pas jouir, à cet égard, d'une protection plus étendue que les consulats.

58. M. CASTRÉN accepte dans l'ensemble l'article 24, par lequel le Rapporteur spécial a voulu assurer aux missions spéciales une protection renforcée par rapport aux dispositions correspondantes des deux Conventions de Vienne.

59. M. Castrén suggère de supprimer le membre de phrase « pendant que la mission spéciale s'en sert », qui peut être interprété de manière à entraver le bon fonctionnement de la mission.

60. En outre, comme M. Elias l'a proposé, il y aurait peut-être lieu de transférer la substance de cet article à la fin de l'article 19.

61. M. VERDROSS appuie la suggestion de M. Castrén tendant à supprimer le membre de phrase « pendant que la mission spéciale s'en sert », qui à son avis n'ajoute rien d'utile au membre de phrase précédent : « Tous les biens servant au fonctionnement de la mission spéciale ».

62. Le Rapporteur spécial a eu raison de faire une distinction entre les biens qui servent au fonctionnement de la mission et ceux qui appartiennent au chef ou aux membres de la mission.

63. M. TOUNKINE estime que les dispositions de l'article 24 devraient suivre d'aussi près que possible

le libellé de la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

64. Il éprouve des doutes en ce qui concerne la deuxième phrase de l'article, pour laquelle on ne trouve aucun précédent dans les articles correspondants des deux Conventions de Vienne; le maintien de cette phrase pourrait provoquer des difficultés d'interprétation.

65. Il convient de renvoyer au Comité de rédaction la proposition tendant à introduire la teneur de l'article 24 dans l'article 19.

66. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale qu'au paragraphe 2 de l'article 27, il a énoncé une règle beaucoup plus restreinte concernant l'immunité de juridiction en matière civile et administrative que celle qui figure dans les Conventions de Vienne. En effet, il a estimé que le chef et les membres de la mission spéciale ne doivent jouir de cette immunité que pour les actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions à la mission spéciale. Pour cette raison, M. Bartos a cru devoir ajouter à l'article 24 une disposition relative aux biens appartenant à ces personnes. Si la Commission décidait de modifier l'article 27, elle devrait évidemment revoir cette disposition de l'article 24.

67. Contrairement à M. Tounkine, M. Bartos croit que ce serait une erreur que d'étendre au chef et aux membres des missions spéciales l'immunité complète de juridiction en matière civile et administrative qui est accordée aux agents diplomatiques.

68. Répondant à l'observation de M. Castrén, il dit que le membre de phrase « pendant que la mission spéciale s'en sert » a pour objet de marquer le caractère temporaire de la protection accordée. Mais sans doute cette idée est-elle contenue dans les mots « servant au fonctionnement de la mission ».

69. Pour rattacher la substance de l'article 24 à l'article 19, il serait nécessaire de modifier le titre de ce dernier en y ajoutant les mots « et des biens » après « des locaux ». Le Comité de rédaction pourra trancher cette question.

70. L'essentiel est d'assurer la protection des « biens servant au fonctionnement de la mission spéciale »; pour la mission spéciale, ces biens jouent le même rôle que l'ameublement et les biens du poste consulaire, qui sont visés à l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

71. M. REUTER croit comprendre que la préoccupation majeure du Rapporteur spécial dans cet article est de donner certaines garanties concernant les biens dont la propriété est extérieure à la mission spéciale. S'il en est bien ainsi, M. Reuter interprète l'expression « être exempts » comme signifiant que les biens en question doivent bénéficier non pas d'une immunité complète mais d'une suspension des mesures. Par exemple, si une procédure d'expropriation est entamée, elle suit son cours, mais l'exécution matérielle de toute mesure qui priverait la mission des biens nécessaires à l'exercice de ses fonctions doit être suspendue. Si cette interprétation est juste, le Comité de rédaction devrait s'efforcer de trouver une expression plus précise et plus limitée.

⁵ Voir 804^e séance, par. 86.

72. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, acquiesce à l'interprétation de M. Reuter, tout en précisant que les biens dont la mission se sert peuvent aussi appartenir à l'Etat d'envoi.

73. M. ELIAS constate que tous les membres de la Commission paraissent approuver le principe énoncé à l'article 24, de sorte que cet article peut maintenant être renvoyé au Comité de rédaction.

74. M. TSURUOKA est persuadé que tous les membres de la Commission sont d'accord sur le point essentiel : il ne faut pas que la mission spéciale soit empêchée d'exercer ses fonctions du fait de mesures judiciaires ou administratives prises à l'intérieur de l'Etat de réception.

75. Le PRÉSIDENT propose que l'article 24 et toutes les observations y relatives soient envoyés au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé ⁶.

ARTICLE 25 (Inviolabilité de la personne) [24]

Article 25 [24]

Inviolabilité de la personne

Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale jouissent de l'inviolabilité personnelle. Ils ne peuvent être arrêtés ou détenus en aucune forme. L'Etat de réception est tenu de les traiter avec respect et de prendre des mesures appropriées afin d'empêcher toute attaque contre leur personne, leur liberté et leur dignité.

76. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que l'article 25 reproduit, sous une forme légèrement différente, l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Pour ce qui est du fond, nul ne conteste sans doute qu'il faut énoncer le principe de l'inviolabilité de la personne des membres de la mission spéciale.

77. M. TOUNKINE demande si l'article 25 est destiné à conférer l'inviolabilité à un plus grand nombre de personnes que les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne.

78. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il a jugé indispensable d'étendre à tout le personnel de la mission spéciale l'inviolabilité qui, dans l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, n'est reconnue qu'aux agents diplomatiques.

79. De même, dans l'article 27 de son projet, M. Bartos propose que l'immunité de juridiction pénale soit reconnue à tous les membres du personnel de la

mission spéciale, car la mission spéciale comprend notamment des agents techniques qui sont absolument indispensables; la situation d'une mission spéciale est tout à fait différente de celle d'une mission permanente.

80. M. CASTRÉN demande si l'expression « les membres du personnel de la mission spéciale » englobe aussi les membres du personnel de service. S'il en est ainsi, l'article va beaucoup plus loin que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, dont l'article 37, au paragraphe 3, accorde des droits assez limités au personnel de service.

81. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle que lorsque la Commission a élaboré le projet de convention sur les relations diplomatiques, il était partisan d'accorder la pleine immunité à tous les membres du personnel des missions diplomatiques; c'était aussi l'opinion de la Commission. Mais la Conférence de Vienne a décidé de n'accorder aux membres du personnel de service que l'immunité pour les actes liés à l'exercice de leurs fonctions.

82. M. ROSENNE déclare qu'après avoir entendu les explications données par le Rapporteur spécial, il est porté à croire qu'il serait préférable d'introduire dans le projet d'articles des dispositions semblables à celles des articles 29 et 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il s'agit d'une question de principe, qui est liée à la distinction de catégories parmi les membres du personnel, chose qui a été approuvée lors de la Conférence de Vienne de 1961.

83. M. AMADO rappelle que la Commission travaille pour les Etats. Ceux-ci, aux deux Conférences de Vienne, ont montré qu'ils n'étaient pas disposés à aller aussi loin que la Commission le proposait. Certes, les missions spéciales, qui deviennent de plus en plus nombreuses et de plus en plus variées, sont appelées à remplir des tâches très complexes; la spécialisation des fonctions appelle la spécialisation des garanties. Mais M. Amado conseille à la Commission de se tenir le plus près possible des Conventions de Vienne et de ne proposer que des règles susceptibles d'être acceptées par les Etats.

84. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il a voulu élargir la règle inscrite dans les Conventions de Vienne parce qu'il estime que la Commission travaille aussi pour montrer la voie dans laquelle les Etats doivent s'engager. Reste à savoir si la Commission veut demeurer dans la ligne qu'elle avait adoptée en préparant ces Conventions ou si elle veut tirer les conséquences de ce qui est arrivé lors des Conférences de Vienne.

La séance est levée à 13 h 5.

⁶ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 33.

807^e SÉANCE

Lundi 21 juin 1965, à 15 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Pal, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Missions spéciales

(A/CN.4/179)

(Suite)

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 25 (Inviolabilité de la personne)¹ [24] (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 25.

2. M. PAL tient à présenter une observation générale sur la rédaction du texte, à savoir qu'il ne devrait pas être nécessaire de répéter, dans tous les articles du projet, les mots « le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale »; la composition possible de la mission spéciale est indiquée à l'article 6 et une note précise que les définitions seront données ultérieurement, sans doute sur le modèle de l'article premier de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Dans la plupart des cas, les mots « membres de la mission spéciale » qui ont probablement un sens assez étendu devraient suffire.

3. En ce qui concerne l'article 25 proprement dit, M. Pal dit que si la Commission estime que la règle relative à l'inviolabilité de la personne doit être restreinte à certains membres de la mission seulement, cela doit être énoncé explicitement.

4. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que dans l'article 6, adopté à la session précédente, la Commission a voulu faire la distinction entre le chef et les membres de la mission spéciale, d'une part, et le personnel diplomatique, administratif et technique, ainsi que le personnel de service de la mission, d'autre part. Le terme « membres de la mission » n'englobe pas le personnel de la mission. Les membres de la mission sont des négociateurs, des représentants plénipotentiaires de l'Etat, tandis que le personnel de la mission est composé d'auxiliaires.

5. Aucun membre de la Commission ne conteste, semble-t-il, que le chef, les membres et le personnel diplomatique de la mission spéciale doivent jouir de l'inviolabilité de la personne, mais rares sont ceux qui sont disposés à aller plus loin.

6. M. CASTRÉN croit que la plupart des orateurs ont accepté le principe de l'inviolabilité pour le personnel administratif et technique également, à l'exclusion du personnel de service, auquel la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques n'accorde que des privilèges minimes.

7. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il voit beaucoup de raisons pour accorder l'inviolabilité au personnel administratif et technique d'une mission spéciale. Par exemple, il arrive qu'au sein d'une mission spéciale un expert, c'est-à-dire un agent technique, ait un rôle plus important à jouer que les membres de la mission qui ont le statut d'agent diplomatique. Toutefois, il lui semble que la plupart des orateurs sont partisans de limiter l'inviolabilité de la personne au personnel diplomatique.

8. M. TOUNKINE estime que le débat a clairement montré que, de l'avis de la plupart des membres de la Commission, il convient, en ce qui concerne les privilèges et immunités, de suivre de près la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. On risque de donner lieu à des erreurs d'interprétation en s'écartant des dispositions détaillées de cette Convention, notamment de celles qui sont énoncées à l'article 37. En général, la portée des immunités accordées par la Convention vaut aussi pour les missions spéciales. D'une manière analogue, il faudrait maintenir les trois mêmes catégories que pour la mission diplomatique, à savoir le personnel diplomatique, le personnel administratif et le personnel de service.

9. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que la Commission a le choix entre deux conceptions : ou bien se borner à chercher dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques tout ce qui s'applique aux missions spéciales, ou bien étudier à fond les besoins des missions spéciales et énoncer des règles adaptées à ces besoins sans s'attacher absolument à reproduire les dispositions de la Convention de Vienne.

10. Pour sa part, M. Bartos a opté pour la deuxième conception, qu'il croit plus conforme à la recommandation de la Conférence de Vienne de 1961. Tenant compte du fait qu'une mission volante et une mission permanente travaillent dans des conditions totalement différentes, il a voulu, dans l'article 25 et aussi dans l'article 27 de son projet, mettre sur un pied d'égalité les membres de la mission spéciale et le personnel de cette mission, y compris le personnel de service. En effet, il estime qu'une mission spéciale privée des services d'un mécanicien ou d'un artisan, par exemple, peut se trouver dans l'impossibilité de s'acquitter de sa tâche.

11. La Commission devrait d'abord étudier et trancher la question de fond, car il ne servirait à rien d'emprunter à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques des clichés qui ne seraient pas adaptés à la situation des missions spéciales.

12. D'ailleurs, les règles inscrites dans la Convention de Vienne sont très discutées du point de vue théorique. Et dans la pratique, beaucoup d'États donnent le statut

¹ Voir 806^e séance à la suite du par. 75.

diplomatique à des agents qui en réalité ne remplissent aucunement des fonctions de représentation.

13. M. TOUNKINE déclare qu'il n'a manifestement pas réussi à se faire comprendre. Il n'y a pas de divergence d'opinion véritable entre le Rapporteur spécial et lui. Tout ce qu'il voulait faire observer, c'est que, pour les missions spéciales, la portée des privilèges et immunités devrait être la même que pour les missions diplomatiques. Quant à savoir à quelles catégories particulières de personnes certains privilèges seraient accordés, c'est là une autre question. Une fois réglée la question de principe, la Commission pourra passer à ce qui constitue, en fait, un problème de présentation, savoir s'il faut ou non énoncer les règles relatives aux missions spéciales en renvoyant chaque fois qu'il est possible, aux dispositions correspondantes de la Convention de Vienne, sur les relations diplomatiques.

14. M. AGO est persuadé qu'il n'y a aucune divergence réelle de conception au sein de la Commission. Là où la Commission constate que les règles à énoncer en ce qui concerne les missions spéciales doivent être différentes des règles relatives aux missions diplomatiques, la différence, même minime, doit être indiquée très clairement. Il y a donc un problème de fond dont il faut discuter à propos de chaque article. M. Ago convient avec le Président que les points sur lesquels les règles concernant les missions spéciales doivent s'écarter des règles relatives aux missions diplomatiques sont plus nombreux qu'il n'y paraît au premier abord.

15. Mais là où la Commission estime que le régime applicable aux missions spéciales doit être le même que pour les missions diplomatiques, elle peut ou bien faire un renvoi à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques — ainsi que l'a proposé M. Tounkine — ou bien reproduire tel quel le texte de la disposition pertinente de cette Convention. Il est vrai que le texte de la Convention de Vienne est parfois discuté du point de vue théorique, mais il n'en reste pas moins que la Convention a été adoptée et qu'elle est en voie de ratification; ce n'est donc pas le moment de chercher à la reviser ni de s'éloigner de son texte. M. Ago insiste pour que, dans tous les cas où la Commission veut établir un régime identique à celui de la Convention de Vienne, elle reprenne exactement les termes de cette Convention; si elle introduit la plus légère nuance d'expression, les commentateurs qui compareront les textes croiront que les nuances de forme correspondent à des nuances de fond.

16. M. CASTRÉN pense qu'en ce qui concerne le projet d'article 25, la majorité des membres de la Commission veut suivre le système établi par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Or, cette Convention reconnaît l'inviolabilité de la personne non seulement au personnel diplomatique, par son article 29, mais aussi au personnel administratif et technique, par le paragraphe 2 de son article 37. C'est l'extension de cette inviolabilité au personnel de service qui paraît excessive.

17. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle qu'à la Conférence de Vienne de 1961, l'adoption du paragraphe 2 de l'article 37 a été

le résultat d'une âpre lutte². C'est après coup, alors que les articles précédents étaient déjà adoptés, que, par ce paragraphe, les privilèges et immunités mentionnés dans les articles 29 à 35 ont été étendus aux membres du personnel administratif et technique.

18. M. ROSENNE ne voit pas quelle justification il pourrait y avoir à s'écarter tant de fois des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques en ce qui concerne les privilèges et immunités. Il avait pensé qu'en adoptant le paragraphe 2 de l'article 6 à la session précédente, on avait présumé qu'il constituerait une préface aux dispositions sur les privilèges et immunités, qui pourraient être rédigées de façon à renvoyer à cette Convention; c'est pour cette même raison qu'il est fait mention de conseillers et d'experts au paragraphe 5 du commentaire de l'article 6. La Commission a pour tâche d'examiner dans quelle mesure le caractère particulier des missions spéciales justifie qu'on s'écarte du système qui a été adopté en 1961 — il n'y a donc pas si longtemps — à la majorité des deux tiers pour les missions diplomatiques.

19. M. ROSENNE n'est nullement convaincu par l'argument selon lequel certaines dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ont été critiquées par les auteurs: aucun instrument international n'est sans défauts, et cette Convention représente probablement le maximum de ce qu'accepteraient la majorité des Etats à l'heure actuelle.

20. La contribution réelle de la Commission à l'étude du sujet des missions spéciales réside probablement dans les seize premiers articles préparés lors de la session précédente, où elle a énoncé les caractéristiques de ces missions. Dans ces conditions, et étant donné les termes dans lesquels ont été rédigés les articles 1 et 2, M. ROSENNE estime que tout au plus, les règles relatives aux privilèges et immunités devraient, dans une large mesure, être supplétives et n'être applicables que faute d'accord exprès entre les Etats intéressés; et que ces règles supplétives devraient suivre, autant que possible des règles déjà acceptées. A ce propos, M. ROSENNE attache une grande importance à l'article 40 qu'il ne peut accepter sous sa forme actuelle.

21. M. PESSOU estime que M. Ago vient d'indiquer la bonne solution: il faut emprunter à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques tout ce qui est applicable aux missions spéciales, mais il faut énoncer des règles autonomes lorsque la spécificité de la situation des missions spéciales l'exige.

22. En substance, M. PESSOU juge l'article 25 acceptable en ce qui concerne le chef de la mission spéciale.

23. M. YASSEEN fait observer que la question de la portée des privilèges et immunités constitue la partie essentielle du projet, étant donné que ce sont ces privilèges et immunités qui dérogent de la façon la plus manifeste au droit commun. Certes, il est possible de

² Voir *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels*, vol. I, 32^e et 33^e séances de la Commission plénière, et les 9^e et 10^e, 11^e et 12^e séances plénières (la disposition correspondante constituait alors le paragraphe 2 de l'article 36).

déterminer ces privilèges et immunités d'après le critère de la fonction, quel que soit le rang de la personne considérée. Toutefois, M. Yasseen estime difficile de se référer uniquement à la nature de la tâche de la mission spéciale. Ces missions sont très diverses; elles peuvent être techniques, ou politiques, notamment. Mais, de toute manière, il paraît difficile de leur accorder un statut plus avantageux que celui prévu par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

24. Le paragraphe 2 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui étend au personnel administratif et technique les privilèges reconnus aux agents diplomatiques, a été adopté non sans difficulté, et cet article a fait l'objet de certaines réserves. Ce qu'il a été difficile de faire admettre pour les missions diplomatiques permanentes le sera encore plus pour les missions spéciales de caractère technique.

25. M. Yasseen comprend la préoccupation du Rapporteur spécial; l'unité de la mission spéciale et le caractère temporaire de sa tâche font qu'un technicien adjoint à une mission spéciale peut être plus important que le chef de la mission lui-même. Toutefois, le problème n'est pas insoluble: si l'Etat d'envoi le juge nécessaire, il peut accorder temporairement à ce technicien un certain rang qui lui donne le statut d'un membre de la mission.

26. Quant à la forme à donner aux règles relatives aux missions spéciales, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques fournit un point de départ. Autant que possible, et lorsqu'il n'y a pas de différence de fond, la Commission doit reprendre les mêmes formules pour éviter des difficultés d'interprétation. Néanmoins, M. Yasseen croit indispensable de reproduire le texte des dispositions empruntées à la Convention de Vienne, plutôt que de se contenter de renvois, car le projet de la Commission doit former un tout indépendant et ne pas être lié au sort d'une autre convention, qui peut être modifiée dans l'avenir.

27. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose, étant donné les observations qui ont été formulées, que la Commission change de méthode pour l'examen de ces articles. La nouvelle méthode serait la suivante: la Commission passerait en revue rapidement chaque article et se prononcerait sur les différences de substance avec les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques; compte tenu des résultats de cet examen, M. Bartos établirait une nouvelle version des articles et la soumettrait au Comité de rédaction.

28. M. ROSENNE estime que la proposition du Rapporteur spécial est parfaitement acceptable.

29. M. AGO remercie le Président de s'imposer un travail supplémentaire pour faciliter la tâche de la Commission.

30. M. TOUNKINE appuie la proposition du Rapporteur spécial, qui permettra de gagner du temps lors de l'examen des articles suivants.

La proposition du Président est adoptée.

31. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'en ce qui concerne l'article 25 de

son projet, la Commission doit, en se référant à l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, décider si elle veut limiter l'inviolabilité de la personne au chef, aux membres et au personnel diplomatique de la mission spéciale. Personnellement, M. Bartos est partisan d'étendre cette inviolabilité au moins au personnel administratif et technique de la mission spéciale. Si la Commission désire suivre le modèle de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, elle devra mentionner le personnel diplomatique dans l'article 25 du projet et étendre l'inviolabilité au personnel administratif et technique dans un article ultérieur libellé sur le modèle de l'article 37 de ladite Convention.

32. M. AGO dit que si la Commission veut voir appliquer aux missions spéciales un régime identique, en matière d'inviolabilité des personnes, à celui qui est établi dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, elle devrait suivre exactement le même mode de présentation que dans cette Convention.

33. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il aurait préféré une présentation plus logique, mais ce n'est là qu'une question de rédaction. Il propose de préparer une nouvelle version de l'article 25, rédigé, *mutatis mutandis*, sur le modèle de l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

*Il en est ainsi décidé*³.

ARTICLE 26 (Inviolabilité de la demeure) [25]

Article 26

[25]

Inviolabilité de la demeure

La demeure du chef et des membres de la mission spéciale et des membres du personnel de la mission spéciale jouit de l'inviolabilité et de la protection de l'Etat de réception, sans égard au fait qu'ils habitent dans un édifice à part ou bien dans certaines parties d'un autre édifice ou même dans un hôtel.

34. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que l'article 26 de son projet reprend l'idée exprimée au paragraphe 1 de l'article 30 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, à cette différence près que, la mission spéciale n'ayant pas, dans la plupart des cas, de local à part, il a dû prévoir qu'elle peut habiter dans certaines parties d'un autre édifice ou même dans un hôtel.

35. Quant au paragraphe 2 de l'article 30 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui concerne les biens, M. Bartos l'avait inclus dans l'article 24 de son projet, mais il peut le déplacer pour l'ajouter à l'article 26.

36. M. VERDROSS approuve les raisons que le Rapporteur spécial invoque dans le paragraphe 2 du commentaire pour garantir également l'inviolabilité de la demeure de tous les membres de la mission spéciale mais, la mission n'ayant pas de local fixe, peut-être

³ Pour la reprise du débat, voir 81^e séance, par. 59 à 62.

pourrait-on combiner l'article 26 et l'article 19 afin d'éviter les redites.

37. D'autre part, d'après l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, l'inviolabilité embrasse deux obligations différentes : celle de ne pas arrêter et détenir la personne en question et celle de la protéger. C'est dire que la protection est une partie de l'inviolabilité, de sorte que l'on ne devrait pas parler « de l'inviolabilité et de la protection ».

38. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que la Convention, au paragraphe 1 de l'article 30, parle aussi « de la même inviolabilité et de la même protection ».

39. M. VERDROSS ne le conteste pas, mais estime que l'article 30 de la Convention n'est pas formulé selon les règles de la logique, car il ne correspond pas à la définition de l'inviolabilité qui figure dans d'autres articles de la même Convention.

40. M. AMADO note que l'article 30 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques se réfère à la demeure privée : il faudrait donc parler des « locaux où se trouve logée la mission spéciale ».

41. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle que, pour l'article 19, la Commission a accepté la fiction qu'il y a effectivement des « locaux » de la mission spéciale. A l'article 26, il s'agit aussi, comme à l'article 30 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, de la demeure privée et il serait préférable de ne pas combiner demeure privée et locaux.

42. M. TOUNKINE déclare que si la Commission a décidé de suivre la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques en ce qui concerne l'inviolabilité de la personne, elle doit en faire autant en ce qui concerne l'inviolabilité de la demeure, qui ne doit être accordée qu'à la demeure du chef et à celle du personnel administratif et technique de la mission spéciale.

43. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle que la Commission a décidé de s'en tenir au chef et aux membres de la mission spéciale et de son personnel diplomatique, en laissant de côté le personnel administratif et technique et, à plus forte raison, le personnel de service.

44. M. YASSEEN ne voit pas d'objection à suivre le modèle de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et à stipuler que la demeure du chef et des membres de la mission spéciale et des membres du personnel de la mission spéciale jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la mission. Le fait que certains de ses membres habitent un hôtel n'est pas caractéristique de la mission spéciale : c'est maintenant le cas de nombreux diplomates, même sédentaires.

45. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que, dans leur jurisprudence, beaucoup d'Etats distinguent entre des lieux publics, comme les hôtels, et des demeures privées, ce qui est la source de nombreuses difficultés, notamment avec les agents publics chargés d'inspecter les locaux, qui soutiennent qu'ils peuvent entrer dans les chambres d'hôtel occupées par les membres des missions spé-

ciales, du moment que le personnel de l'hôtel peut y entrer à tout moment, ce qui semblerait indiquer que ces locaux ne sont pas rigoureusement inviolables. Aux Etats-Unis, on fait à cet effet une distinction entre un appartement dans un hôtel et une chambre d'hôtel.

46. M. AGO rappelle que la Commission a établi, aux articles 18 et 19, qu'il y a des locaux de la mission et qu'à l'article 19 elle a prévu le cas où la mission spéciale est logée dans un hôtel, en ajoutant que les locaux devraient être déterminés. Ces dispositions répondent déjà amplement aux préoccupations du Rapporteur spécial.

47. M. AMADO signale, à l'attention du Rapporteur spécial et du Comité de rédaction, que le mot « demeure » comporte une notion de permanence, alors que la mission spéciale a un caractère éminemment temporaire.

48. M. YASSEEN croit qu'il faut reconnaître dans le texte que, malgré les jurisprudences différentes, la demeure des membres de la mission spéciale doit être aussi inviolable s'ils habitent une chambre d'hôtel que s'ils habitent une maison privée.

49. Le PRÉSIDENT dit qu'avec le consentement de la Commission, il rédigera un nouvel article 26 en tenant compte des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et des observations faites en séance.

*Il en est ainsi décidé*⁴.

ARTICLE 27 (Immunité de juridiction) [26]

Article 27

[26]

Immunité de juridiction

1. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale jouissent de l'immunité de la juridiction de l'Etat de réception en matière criminelle.

2. Ils jouissent de même de l'immunité de juridiction civile et administrative pour les actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions à la mission spéciale.

50. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, compare l'article 27 de son projet à l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Le paragraphe 1 est rédigé dans les mêmes termes, mais selon des conceptions tout à fait autres.

51. En ce qui concerne le paragraphe 2 du projet d'article, c'est à la Commission de décider si elle veut donner aux membres de la mission spéciale la pleine immunité en matière civile et administrative ou bien limiter l'immunité à ce que l'on appelle « la petite immunité » fonctionnelle, c'est-à-dire celle qui couvre les actes accomplis dans l'exercice des fonctions. M. Bartos, pour sa part, ne voit aucune raison de donner aux membres de la mission spéciale la pleine immunité de juridiction civile et administrative.

⁴ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 63.

52. M. VERDROSS se déclare entièrement d'accord avec M. Bartos. Si l'on étudie la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, on constate que les représentants des Etats ne jouissent de l'immunité qu'en matière criminelle : pourquoi donc la mission spéciale aurait-elle l'immunité de juridiction civile ?

53. Quant à l'immunité de juridiction administrative, le cas ne peut pas se produire, puisque la fonction du tribunal administratif est de protéger l'individu contre les abus de l'administration et que l'individu ne peut être que partie demanderesse et non pas défenderesse. Cependant, cette terminologie étant celle de la Convention de Vienne, M. Verdross ne s'opposera pas à son emploi.

54. M. TOUNKINE fait observer que le paragraphe 2 de l'article 27 proposé par le Rapporteur spécial est plus restrictif que l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il est contraire à la tendance générale du projet d'articles, qui est d'élargir la portée des immunités dont jouissent les membres et le personnel de la mission spéciale. Personnellement, M. Tounkine ne voit aucune raison de s'écarter des règles énoncées dans la Convention de Vienne; ni le commentaire de l'article 27, ni les observations des membres de la Commission ne l'ont fait changer d'avis.

55. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, précise que la tendance qu'il a suivie est celle de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, où il n'y a pas d'immunité de juridiction civile et administrative.

56. M. AGO se demande s'il faut adopter ce critère restrictif à l'égard des missions spéciales : leur composition diffère beaucoup et elles comportent quelquefois des personnalités de rang très élevé qu'il serait inopportun de traiter différemment d'un chef de mission diplomatique.

57. L'immunité de juridiction civile doit jouer pour les membres de la mission spéciale, le caractère temporaire de cette mission ne changeant rien à la nécessité pour elle de jouir de cette immunité dans l'exercice de ses fonctions.

58. Quant à l'immunité de la juridiction administrative, si on l'a mentionnée dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, c'est qu'il peut y avoir des cas où elle est nécessaire, étant donné la variété des critères adoptés par les différentes législations. M. Ago penche donc pour donner aux missions spéciales l'immunité de juridiction civile et administrative.

59. M. ROSENNE n'a pas d'idée arrêtée quant à la règle qu'il convient d'énoncer à l'article 27, pourvu qu'on souligne qu'il s'agit d'une règle supplétive, applicable seulement faute d'accord contraire entre les deux Etats intéressés. Les Etats sont libres de choisir les immunités à accorder et la règle supplétive ne s'appliquera qu'en cas de silence de l'accord relatif à la mission spéciale.

60. M. Rosenne appelle l'attention sur la note relative à l'article premier que la Commission a adopté à sa

seizième session⁵, et dit qu'il faut insérer dans le projet un article consacré aux définitions, reprenant dans la mesure du possible les termes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

61. M. PAL rappelle qu'au début de la séance il a signalé à l'attention de la Commission la question des définitions.

62. M. VERDROSS croit que même l'immunité de juridiction civile ne peut se justifier par la théorie de la fonction. La théorie de l'immunité se fonde uniquement sur la coutume, datant de l'époque où il n'existait pas de tribunaux indépendants. La tendance actuelle est de restreindre les privilèges et non de les élargir, comme le montre une comparaison entre la pratique suivie du temps de la Société des Nations et celle de l'Organisation des Nations Unies.

63. M. Verdross note qu'à la fin de son deuxième rapport, le Rapporteur spécial propose des dispositions relatives aux missions spéciales dites « à un niveau élevé ». Il est tout à fait d'avis de leur accorder des privilèges plus amples et pense que la Commission doit maintenir cette distinction importante entre les missions spéciales.

64. M. TOUNKINE dit que la Commission a décidé de partir de l'idée que les missions spéciales seront, en principe, traitées de la même manière que les missions permanentes. Il est proposé maintenant que les missions spéciales soient traitées comme des délégations aux conférences des Nations Unies. Si la Commission adopte ce critère, elle devra l'appliquer à l'ensemble du projet d'articles, et non pas simplement à l'article 27. Personnellement, M. Tounkine ne voit aucune raison valable de traiter les missions spéciales autrement que les missions permanentes.

65. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, déclare qu'il est d'avis de ne pas donner aux missions spéciales les mêmes immunités qu'au personnel diplomatique : leurs fonctions ne sont pas permanentes et il n'y a aucune raison qu'on ne leur signifie pas une action civile. Le membre de la mission spéciale, ayant son domicile légal dans son pays, peut toujours invoquer la non compétence du pays où il séjourne temporairement. Tout différent est le cas du diplomate qui réside en permanence dans l'Etat de réception et doit défendre son prestige dans le corps diplomatique. Quoi qu'il en soit, c'est à la Commission de décider si elle entend ou non assimiler la diplomatie spéciale à la diplomatie sédentaire.

66. M. AGO fait observer que chaque argument est à double tranchant : si l'on peut contester la nécessité d'accorder l'immunité de juridiction civile pour un séjour de quelques jours, on peut aussi faire valoir qu'au cours d'un si bref séjour l'intéressé ne donnera que rarement lieu à la nécessité de poursuites judiciaires, à la différence du diplomate qui réside plus longtemps dans l'Etat de réception.

67. M. Ago est opposé à l'idée de faire une distinction entre les missions spéciales ordinaires et les mis-

⁵ *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. II, p. 222.*

sions spéciales dites « à niveau élevé » : c'est un terrain dangereux, car on peut être amené à faire des distinctions de traitement entre Etats.

68. M. ELIAS propose, à titre de solution de compromis, de maintenir le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 27 et de dire au paragraphe 2 que, sauf accord contraire des deux Etats intéressés, le chef et les membres de la mission spéciale jouissent de l'immunité de juridiction civile et administrative.

69. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, se dit convaincu que c'est une nécessité absolue de garantir l'immunité de juridiction pénale; l'immunité de juridiction civile et administrative est moins indispensable, à moins qu'il ne s'agisse d'actes accomplis dans l'exercice des fonctions. Il pense que l'on peut formuler des règles supplétives.

70. M. AGO croit qu'un accord spécial entre l'Etat de réception et l'Etat d'envoi peut même arriver à supprimer l'immunité civile et administrative pour les membres d'une mission spéciale.

71. L'idée énoncée par M. Elias va de soi, mais il serait dangereux de rédiger une règle en ce sens : on pourrait croire qu'il est impossible d'y déroger par un accord particulier pour une mission permanente.

72. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, ne croit pas que l'on puisse renoncer, par un accord mutuel, à des règles qui engendrent une discrimination. Il renvoie à cet égard à l'article 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

73. M. ROSENNE estime, compte tenu du débat, qu'il serait préférable de rédiger le paragraphe 2 dans des termes voisins de ceux de la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais en précisant que les Etats ont la possibilité de déroger aux règles énoncées dans cette disposition. La difficulté vient du texte proposé par le Rapporteur spécial au paragraphe 2 de l'article 40, qui énonce le droit des Etats de conclure des accords « confirmant, complétant ou développant » les dispositions du projet d'articles ou « étendant leur champ d'application », mais ne mentionne pas le droit de déroger aux règles énoncées dans le projet d'articles. Ce droit doit être clairement énoncé.

74. M. TOUNKINE n'est pas en faveur d'une disposition selon laquelle les Etats peuvent déroger aux règles énoncées dans le projet d'articles. Ce droit existe toujours; les Etats peuvent, par accord mutuel, déroger même aux règles énoncées dans la Convention de Vienne de 1961. Toutefois, il serait peu indiqué d'énoncer ce fait à l'article 27, car cela pourrait donner l'impression erronée que les Etats ne peuvent déroger aux règles énoncées dans d'autres articles, ne contenant pas cette réserve.

75. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que l'idée que les Etats ne peuvent déroger à ces règles est contenue dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires: les Etats peuvent développer et élargir ces règles, mais non les restreindre. C'est là une norme acquise de droit international, qui a été acceptée par plus de soixante-dix Etats.

76. M. TOUNKINE fait observer qu'il s'est référé à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et non à la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

77. M. ROSENNE estime que la difficulté vient principalement de la très grande diversité des missions spéciales; il est difficile de prévoir pour une mission qui dure trois jours les mêmes règles que pour une autre mission qui dure dix ans. Le plus sage serait de suivre les règles énoncées dans la Convention de 1961 et de préciser que les Etats peuvent déroger aux dispositions des articles 17 à 39.

78. M. TOUNKINE estime qu'il existe indubitablement des dispositions de droit international dénotant un développement progressif et auxquelles les Etats ne devraient pas déroger. Toutefois, en ce qui concerne la proposition de M. Rosenne, il ne croit pas que le projet d'articles doit contenir une disposition aux termes de laquelle les Etats peuvent, ou ne peuvent pas, déroger aux règles énoncées. Il y a certainement des règles auxquelles il n'est pas souhaitable que les Etats puissent déroger. Dans la pratique, les missions spéciales sont souvent envoyées en hâte et les Etats s'appuieront sur les dispositions de la future convention.

79. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose à la Commission de rédiger un premier paragraphe prévoyant l'immunité de juridiction pénale et de rédiger les paragraphes 2 et suivants en reprenant, *mutatis mutandis*, le texte de l'article 31 de la Convention sur les relations diplomatiques et en y ajoutant une phrase selon laquelle ces dispositions seront appliquées sauf accord mutuel contraire. Dans le commentaire, le Rapporteur spécial indiquerait que certains membres de la Commission sont d'avis de limiter l'immunité de juridiction civile et administrative aux actes accomplis par les membres de la mission spéciale dans l'exercice de leurs fonctions: les membres de la Commission se partagent en effet entre les partisans d'une immunité complète, opposée aux entraves que met l'Etat de réception, et les défenseurs de la thèse selon laquelle l'immunité en matière civile et administrative doit être limitée aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions, afin de garantir, dans toute la mesure possible, la souveraineté de l'Etat territorial.

Il en est ainsi décidé ⁶.

80. M. AGO est d'accord pour que les deux tendances qui se partagent la Commission soient exposées dans le commentaire. On pourrait dire ensuite que la Commission a préféré adopter, suivant l'exemple de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, la formule la plus large, étant entendu que les Etats peuvent, dans le cadre d'accords bilatéraux, choisir l'autre formule.

La séance est levée à 18 h 5.

⁶ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 64 à 83.

808^e SÉANCE

Mardi 22 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Pal, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tounkine, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Missions spéciales

(A/CN.4/179)

(Suite)

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLE 28 (Exemption de la législation sur la sécurité sociale) [28]

Article 28 [28]

Exemption de la législation sur la sécurité sociale

1. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale, pendant qu'ils séjournent sur le territoire de l'Etat de réception pour l'accomplissement des tâches de la mission spéciale, sont exempts de l'application des dispositions sur la sécurité sociale de l'Etat de réception.
 2. La disposition du paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas aux ressortissants de l'Etat de réception ou à ses résidents permanents, quelle que soit la position qu'ils occupent dans la mission spéciale.
 3. Le personnel de la mission spéciale engagé à titre temporaire et recruté sur les lieux, sans égard à la nationalité, est soumis aux dispositions de la législation sur la sécurité sociale.
1. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que l'article 28 de son projet est fondé sur l'article 33 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais qu'il a abrégé ce dernier en raison du caractère temporaire de la mission spéciale. Ce qui reste et ce qui est établi au paragraphe 1, c'est que les membres de la mission spéciale et de son personnel, pendant leur séjour dans l'Etat de réception, sont exempts des dispositions relatives à la sécurité sociale de cet Etat.
 2. Au paragraphe 2, M. Bartos a prévu que la disposition du paragraphe 1 ne s'applique pas aux ressortissants de l'Etat de réception ni à ses résidents permanents, parmi lesquels sont recrutés non seulement le personnel de service, mais encore beaucoup de personnes participant à la mission spéciale. Or la tâche de la mission spéciale étant très souvent dangereuse, elle peut être une cause de mortalité ou d'invalidité, en sorte que l'application de la législation en matière de sécurité sociale présente plus d'intérêt dans ce cas que dans celui des missions permanentes.
 3. La question du personnel temporaire, envisagée au paragraphe 3, se présente autrement que dans les
- missions permanentes, puisque la mission spéciale engage ce personnel généralement pour quelques jours. C'est en tenant compte de ce facteur et pour satisfaire aux tendances générales de la législation internationale du travail que le Rapporteur spécial a rédigé le paragraphe 3.
 4. M. ROSENNE estime qu'il est juste de s'écarter dans ce cas des Conventions de Vienne, et accepte le texte de l'article 28 proposé par le Rapporteur spécial.
 5. M. TOUNKINE reconnaît qu'il est inévitable de s'écarter parfois des Conventions de Vienne. Le Comité de rédaction devra dire si le paragraphe 3 est vraiment nécessaire. Le personnel temporaire recruté sur les lieux serait couvert par la disposition du paragraphe 2, selon laquelle l'exemption de la législation sur la sécurité sociale ne s'applique pas aux ressortissants de l'Etat de réception ni à ses résidents permanents.
 6. M. ELIAS trouve qu'il faudrait ou bien fondre en un seul les paragraphes 2 et 3, ou bien remanier le premier de ces paragraphes, de manière à englober le personnel temporaire recruté sur les lieux. A cet effet, il faudrait peut-être remplacer les mots « à ses résidents permanents » par « aux personnes qui résident habituellement dans cet Etat ».
 7. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, se demande ce qu'il faut entendre par « résidents ordinaires ». Le droit international distingue entre résidents temporaires et résidents permanents et, parmi ces derniers, des pays comme la France et le Royaume-Uni distinguent entre les résidents et les résidents privilégiés.
 8. M. ELIAS fait remarquer que l'expression « qui résident habituellement » (*ordinarily resident in*) figure souvent dans les textes législatifs de bien des pays de Common Law et que le sens exact ressortirait du contexte. On pourrait également employer dans le paragraphe 2 la formule : « ou aux personnes qui résident de façon permanente ou temporaire dans l'Etat de réception »; dans ce cas, le paragraphe 3 serait sans objet.
 9. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que la notion de résidence permanente a été introduite dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques à la demande des pays membres du Commonwealth.
 10. M. ROSENNE signale que les deux Conventions de Vienne contiennent la phrase : « aux ressortissants de l'Etat de réception ou à ses résidents permanents »; le sens de cette phrase est maintenant bien connu et il est inutile d'employer d'autres termes pour exprimer la même idée.
 11. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle qu'aux deux Conférences de Vienne on a examiné quelle était l'expression la plus employée. L'expression « résidents permanents » ou une expression analogue a été utilisée dans la Convention sur le statut des apatrides¹ et dans la Convention relative au statut des réfugiés².

¹ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 360, p. 130.

² *Ibid.*, vol. 189, p. 137.

12. Le Président propose que l'article 28 soit renvoyé au Comité de rédaction avec les observations faites en séance à son sujet.

*Il en est ainsi décidé*³.

ARTICLE 29 (Exemption des prestations personnelles)
[30]

Article 29 [30]

1. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale sont exempts de prestations personnelles de toute espèce, de toute participation obligatoire aux travaux publics ainsi que de toutes les obligations de caractère militaire qui se rapportent à la réquisition, aux contributions militaires ou au logement des militaires dans les locaux qui sont en leur possession ou qu'ils utilisent.

2. L'Etat de réception ne peut pas exiger les prestations personnelles mentionnées au paragraphe précédent même de ses propres ressortissants pendant qu'ils prennent part aux activités de la mission spéciale.

13. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale que le paragraphe 1 de son projet d'article 29 reprend plus ou moins les termes de l'article 35 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

14. Il a ajouté un paragraphe 2, car il lui paraît nécessaire que l'Etat de réception ne puisse exiger de prestations personnelles même si cela signifie un certain abandon de sa souveraineté. Dans beaucoup de pays, les citoyens de l'Etat de réception peuvent prendre part aux activités des missions spéciales des Etats étrangers avec l'autorisation de l'Etat de réception, mais le travail de la mission deviendrait difficile si ce personnel devait à tout moment l'abandonner. Dans d'autres pays, en revanche, il est interdit aux ressortissants de se mettre au service d'une mission étrangère ou il leur est imposé des prestations personnelles telles qu'ils ne peuvent participer à ses activités. La situation en arrive quelquefois au point où la mission ne peut plus s'acquitter de sa tâche. C'est pourquoi M. Bartos a prévu une règle qui ne figurait pas dans l'article 35 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

15. Au paragraphe 3 du commentaire, la question est posée de savoir si le chef, les membres et le personnel de la mission spéciale ont l'obligation d'accomplir les prestations personnelles qu'impose le principe de solidarité humanitaire.

16. M. YASSEEN estime que l'article 29 est vraiment nécessaire et qu'il faut exempter les membres de la mission spéciale de toutes prestations personnelles et de participation aux travaux publics. Cependant, pour éviter des difficultés d'interprétation, l'exemption doit être énoncée sur le modèle de l'article 35 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

17. En ce qui concerne les personnes qui peuvent bénéficier de cette exemption, M. Yasseen ne voit pas d'inconvénients à y inclure tous les membres de la mission spéciale et même le personnel administratif et

technique, mais il est difficile d'en accepter l'extension aux ressortissants de l'Etat de réception, surtout lorsqu'il s'agit d'une exemption des obligations militaires. Certes, l'exemption ne serait que pour une courte durée, mais c'est une dérogation importante au principe et il est préférable de ne pas l'admettre.

18. Quant au devoir humanitaire, il doit entrer aussi dans le domaine de l'exemption. Certes, la sanction humanitaire demeure, mais elle n'est pas du ressort de la Commission.

19. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle que la Commission a décidé d'accorder aux membres de la mission spéciale l'immunité de juridiction pénale. Il n'a envisagé le principe de la solidarité humanitaire que dans le commentaire et ne propose aucunement de l'introduire dans le corps même de l'article.

20. M. TOUNKINE approuve le principe énoncé dans l'article, mais estime que le texte devrait suivre de plus près celui de l'article 35 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

21. Il est prêt à accepter la proposition du Rapporteur spécial de faire bénéficier de l'exemption même les membres du personnel de la mission, à condition toutefois qu'il ne s'agisse pas de ressortissants de l'Etat de réception. La même condition doit s'appliquer aux membres du personnel technique et du personnel administratif de la mission spéciale.

22. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que la divergence porte sur le paragraphe 2. Ce paragraphe est une proposition expérimentale destinée à tenir compte du fait qu'assez souvent la discipline civique dans l'Etat de réception rend le travail de la mission spéciale impossible, car elle ne peut employer personne sans la permission de cet Etat.

23. M. VERDROSS hésite à approuver le paragraphe 2, qui est non seulement superflu, mais encore constitue une dérogation au principe général. Si l'Etat de réception demande à ses ressortissants de participer aux activités de la mission, il est de son intérêt de les libérer des prestations personnelles et il n'est pas nécessaire de protéger l'individu dès lors que les intérêts de l'Etat et de l'individu coïncident.

24. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il connaît beaucoup de cas où l'Etat de réception, même après avoir accepté la mission spéciale, a fait l'impossible pour l'empêcher de travailler.

25. Sir Humphrey WALDOCK dit que l'expérience a montré qu'il n'y a aucune chance de faire accepter par les Etats une extension de l'exemption aux ressortissants de l'Etat de réception, même si cette mesure semble théoriquement souhaitable. Sous cette réserve, le projet du Rapporteur spécial répond bien à l'objectif poursuivi.

26. M. ROSENNE n'est pas absolument certain qu'il faille supprimer le paragraphe 2; il serait peut-être souhaitable de consulter les gouvernements avant de conclure que ceux-ci refuseraient nécessairement, dans le cas dont il s'agit, d'étendre l'exemption aux ressortissants de l'Etat de réception.

³ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 86.

27. Les dispositions de l'article 29 doivent être rapprochées de celles de l'article 14 qui donnent certains moyens de contrôle à l'Etat de réception. Contrairement à ce qui est dit dans la dernière phrase du paragraphe 2 *b* du commentaire, les missions spéciales peuvent durer assez longtemps et le nombre de leurs employés n'est pas toujours si limité. Si la Commission décide de maintenir le paragraphe 2, celui-ci devrait se référer non seulement aux ressortissants de l'Etat de réception, mais aussi à ses résidents permanents. Si le paragraphe 2 est supprimé, le problème doit être exposé dans le commentaire de manière à connaître l'attitude des gouvernements à ce sujet.

28. M. REUTER pense que l'attitude que l'on peut prendre au sujet du paragraphe 2 dépend aussi de la position générale que la Commission adoptera pour l'article 40. La question de l'article 40 a déjà été évoquée, mais demeure obscure. La Commission est-elle en train de poser des règles auxquelles il sera impossible de déroger — auquel cas elles seront peu nombreuses — ou rédige-t-elle des règles supplétives ? Si la proposition contenue à l'article 40 est maintenue, il ne saurait être question d'établir une règle comme celle du paragraphe 2. Mais, au cas où la Commission inclinerait à adopter la formule la plus souple, plus proche de celle de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques que de celle de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, la discussion pourrait rester ouverte.

29. Le PRÉSIDENT constate que la majorité de la Commission désire garder le paragraphe 1 en élargissant la catégorie de bénéficiaires, de manière à rédiger un article semblable à l'article 35 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

30. La majorité est d'avis de supprimer le paragraphe 2, mais n'est pas opposée à en mentionner l'idée dans le commentaire pour y indiquer que l'Etat de réception ne doit pas entraver le travail de la mission en imposant des obligations excessives aux membres de la mission spéciale qui sont ses citoyens ou ses résidents permanents.

31. La question de la solidarité humanitaire demeurera évoquée au paragraphe 3 du commentaire.

32. Le Président propose à la Commission d'envoyer l'article 28 au Comité de rédaction avec ces indications.

Il en est ainsi décidé ⁴.

INTRODUCTION ÉVENTUELLE DANS LE PROJET D'UN ARTICLE ANALOGUE A L'ARTICLE 34 DE LA CONVENTION DE VIENNE SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUES

33. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale à la Commission l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui a trait à certaines exemptions fiscales et qu'il n'a pas retenu dans son projet. Il se demande s'il faut faire des exceptions générales en faveur des membres des missions spéciales ou adopter une disposition comme celle de l'article 23 de son projet. Il souligne la diffé-

rence qui existe entre l'article 23 du projet, dont le paragraphe 3 a fait l'objet de réserves de la part de la Commission, et l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui n'a trait qu'à l'agent diplomatique. Les missions spéciales ne séjournant que provisoirement sur le territoire de l'Etat de réception, les questions ne se posent pas de la même manière. Il serait heureux d'avoir l'avis des membres de la Commission.

34. M. TOUNKINE dit qu'il peut arriver qu'une mission spéciale chargée de régler, par exemple, des questions de frontière séjourne dans un pays pendant un an et la question peut alors se poser de savoir si ses membres sont tenus ou non de payer des impôts dans l'Etat de réception. Il serait peut-être plus prudent de régler la question en s'inspirant de l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ou d'une autre manière.

35. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que, parfois, les missions spéciales, bien que temporaires, deviennent presque permanentes. Il propose d'inclure dans le projet d'articles une disposition reprenant l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Il en est ainsi décidé ⁵.

ARTICLE 30 (Exemption douanière) [31]

Article 30

[31]

Exemption douanière

L'Etat de réception doit exempter du paiement de tous les droits de douane, de toutes les taxes et des autres droits (à l'exception des taxes perçues pour le chargement, le déchargement et la manipulation, ainsi que pour les autres services spéciaux), lors de l'importation et l'exportation, et rendre possible l'importation et l'exportation libres de tous les objets, à savoir :

a) Des objets destinés à l'usage officiel de la mission spéciale;

b) Des objets servant à l'usage personnel du chef et des membres de la mission spéciale et des membres du personnel de la mission spéciale et qui constituent leurs bagages personnels, ainsi que les objets servant aux besoins des membres des familles qui accompagnent le chef, les membres et le personnel de la mission spéciale, s'il n'y a pas de restrictions stipulées ou notifiées d'avance à l'entrée de ces personnes composant la mission spéciale sur le territoire de l'Etat de réception.

36. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, explique qu'il a pris pour point de départ l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais il n'en a pas adopté intégralement le texte, car les membres de la mission spéciale n'ont pas besoin d'exemption douanière comme ceux de la mission diplomatique permanente, puisqu'il n'est pas question de leur installation.

37. Il n'a pas repris le paragraphe 2 de l'article 36 de la Convention, mais il est prêt à le faire. Il faut aussi

⁴ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 90.

⁵ Disposition ultérieurement discutée en tant qu'article 28 *bis*; voir 817^e séance, par. 86 à 89.

déterminer si la famille des membres de la mission spéciale peut jouir des mêmes privilèges que les membres eux-mêmes en matière douanière.

38. M. ROSENNE est prêt à accepter l'article 30, avec cette réserve toutefois que l'alinéa *b* ne devrait pas s'appliquer aux ressortissants de l'Etat de réception, ni à ses résidents permanents. La question n'a pas seulement un caractère théorique car les personnes résidant en permanence dans l'Etat de réception peuvent faire partie d'une mission spéciale, avec l'accord des deux Etats intéressés, et il ne faudrait certainement pas leur donner une excuse pour réclamer l'exemption des droits de douane uniquement parce qu'ils ont été acceptés comme membres d'une mission spéciale.

39. M. TOUNKINE approuve l'article 30, en principe, mais trouve que le texte devrait suivre aussi exactement que possible celui de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, car les privilèges à accorder sont à peu près les mêmes pour les missions spéciales et pour les missions diplomatiques. M. Tounkine est prêt à accepter la proposition du Rapporteur spécial de faire bénéficier également de l'exemption douanière les membres du personnel de service de la mission spéciale, bien qu'aucun privilège de ce genre ne soit reconnu aux membres du personnel de service d'une mission diplomatique (ainsi qu'il ressort du paragraphe 3 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques), à condition toutefois qu'il ne s'agisse pas de ressortissants de l'Etat de réception ou de résidents permanents.

40. Il est évidemment indispensable d'insérer dans le texte, avant les mots « l'Etat de réception doit... » le membre de phrase « suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter », qui figure dans l'article 36 de la Convention de Vienne, sur les relations diplomatiques.

41. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que la question de l'ameublement et de l'installation ne se pose pas pour la mission spéciale. Il croit qu'il faut stipuler que le chef et les membres de la mission spéciale seront exemptés de l'inspection de leur bagage personnel « à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe 1 (paragraphe 2 de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques).

42. M. PESSOU pense que la Commission devrait peut-être se montrer un peu plus stricte, afin de ne pas accroître les difficultés qui se présentent déjà dans beaucoup de pays africains, par exemple, où la masse de cigarettes et d'alcool importés en franchise augmente sans cesse. Il souhaiterait que la Commission ajoute à l'article une réserve comme celle que contient la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ou une formule du genre de « selon les possibilités du lieu de résidence ».

43. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, donne lecture des paragraphes 8 et 9 de son commentaire où il traite de la question que M. Pessou vient de poser. Il cite des cas de conflits qui ont duré des mois et des cas où le Ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception a dû donner un aver-

tissement à l'ambassade d'un Etat d'envoi. D'autres pays sont plus tolérants. On constate maintenant que c'est par l'intermédiaire de la mission diplomatique permanente que les objets bénéficiant de l'exemption sont introduits à l'intention de la mission spéciale. M. Bartos juge la question importante, mais il ne lui est pas apparu opportun de rédiger une règle précise sur ce point.

44. M. ROSENNE dit que M. Pessou a soulevé une question très importante que l'amendement proposé par M. Tounkine permettrait de résoudre en partie.

45. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait remarquer qu'il serait peut-être expédient de fixer comme limite les lois et prescriptions de l'Etat de réception, mais dans certains cas une telle disposition pourrait avoir pour effet d'anéantir la coutume. Même si l'on précise que seuls les articles autres que les objets destinés à l'usage officiel de la mission ou que les bagages personnels sont soumis aux lois et prescriptions de l'Etat de réception, on accorde beaucoup de pouvoir discrétionnaire à cet Etat et l'on doit compter sur lui pour qu'il en use avec modération. Admettra-t-il que l'alcool et les cigarettes sont indispensables au fonctionnement de la mission ?

46. M. PESSOU signale que les difficultés auxquelles il a fait allusion sont particulièrement aiguës lorsque les rapports entre deux Etats sont tendus; certaines restrictions peuvent alors servir de moyen de pression. La Commission aurait intérêt à se rapprocher le plus possible à cet égard de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

47. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose d'établir une nouvelle version de l'article 30 qui puisse donner satisfaction à tous.

Il en est ainsi décidé ⁶.

ARTICLE 31 (Condition des membres de la famille) [35]

Article 31

[35]

Condition des membres des familles

1. L'Etat de réception peut limiter l'accès des membres des familles du chef et des membres de la mission spéciale et des membres du personnel de la mission spéciale. Si cette limitation n'a pas été stipulée dans un accord mutuel entre les Etats en question, elle doit être notifiée en temps utile à l'Etat d'envoi. La limitation peut être générale (s'appliquant à l'ensemble de la mission) ou individuelle (certains membres sont exemptés de limitation), ou bien elle peut se rapporter uniquement à certaines phases du séjour de la mission spéciale ou à l'accès de certaines parties du pays.

2. Si la limitation n'a été ni stipulée ni notifiée, elle est considérée comme non existante.

3. Si la mission spéciale accomplit sa tâche dans les zones militaires ou interdites, les membres des familles doivent être munis d'une autorisation spéciale de l'Etat de réception leur permettant l'accès de ces zones.

4. Si l'arrivée des membres des familles du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres du personnel de la mission spéciale n'est pas soumise à des restrictions, et sur le territoire où ces restrictions ne sont pas valables, les membres des familles qui

⁶ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 91 et 92.

accompagnent le chef et les membres de la mission spéciale ou les membres du personnel de la mission spéciale jouissent de privilèges et immunités :

a) les membres des familles du chef et des membres de la mission spéciale et des membres du personnel de la mission spéciale qui appartiennent à la catégorie du personnel diplomatique (article 8, paragraphe 2 de ces articles) jouissent des privilèges et immunités que ces articles garantissent aux personnes qu'ils accompagnent;

b) les membres des familles du personnel administratif et technique ont droit aux privilèges et immunités que ces articles garantissent aux personnes qu'ils accompagnent.

5. Les membres des familles jouissent des privilèges et immunités susmentionnés uniquement si les dispositions de ces articles ne limitent pas leur droit de jouissance et s'ils ne sont pas ressortissants de l'Etat de réception ou bien s'ils n'ont pas leur résidence permanente sur le territoire de l'Etat de réception.

48. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il a rédigé l'article 31 en partant de la conviction que dans la pratique, en ce qui concerne les membres des familles, la situation est tout autre pour les missions spéciales que pour les missions permanentes. Sans être contraire au paragraphe 1 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, l'article 31 du projet reflète donc le caractère spécifique des missions spéciales. Dans le cas des missions spéciales, l'Etat de réception souhaite fréquemment limiter l'accès des membres des familles; c'est pourquoi les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article indiquent des limitations possibles. Mais M. Bartos avoue avoir beaucoup hésité en rédigeant cet article.

49. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA propose que l'article 31 porte uniquement sur les privilèges reconnus aux membres des familles. Les dispositions relatives aux restrictions apportées à l'entrée dans le pays des personnes en question sont tout à fait étrangères à l'objet du projet et doivent être laissées de côté.

50. L'article a été rédigé en partant de l'idée que les missions spéciales sont toujours de courte durée, ce qui n'est pas nécessairement le cas chaque fois.

51. M. VERDROSS n'a aucune objection à formuler au sujet des paragraphes 1, 2 et 3, mais il estime que le paragraphe 4 va trop loin. En cette matière, la situation des missions spéciales est analogue à celle des délégations auprès de l'Organisation des Nations Unies. Or, l'Organisation distingue entre les membres des missions permanentes, dont les privilèges sont étendus aux familles, et les représentants à des conférences, dont les privilèges sont exclusivement personnels. Pour régler ce problème, la Commission aurait d'abord besoin de savoir si le Rapporteur spécial maintient sa proposition d'élaborer des règles particulières pour les missions spéciales « à un niveau élevé ». En effet, selon le droit international général, un chef d'Etat jouit de l'immunité complète avec les membres de sa famille. Ce privilège a parfois été étendu, notamment par le Royaume-Uni pendant la dernière guerre, aux chefs de gouvernement et aux ministres.

52. Pour sa part, M. Verdross accepte la règle proposée lorsqu'il s'agit d'un chef d'Etat, d'un chef de gouvernement ou d'un ministre, lorsqu'ils sont en mission

officielle, mais il ne l'accepte pas pour les autres missions spéciales.

53. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer qu'il aurait pu énoncer d'abord une règle générale accordant tous les privilèges et immunités aux membres des familles et indiquer ensuite dans une autre règle que l'Etat de réception a la possibilité de mettre certaines restrictions à l'entrée des membres des familles sur le territoire. En cette matière, les attitudes sont très diverses et dépendent notamment de la conception qu'on a de la famille, même dans les pays où l'égalité des sexes est reconnue en droit.

54. M. REUTER fait observer qu'au paragraphe 3 du commentaire, il vaudrait peut-être mieux employer l'adverbe « habituellement » au lieu de « régulièrement ».

55. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, précise qu'il y a là une petite nuance qui a été discutée aux Conférences de Vienne.

56. M. ROSENNE signale que le premier alinéa du paragraphe 4 couvre l'ensemble des dispositions qui font l'objet des paragraphes 1, 2 et 3. Il propose donc de ne retenir de l'article que les paragraphes 4 et 5.

57. M. TOUNKINE appuie cette proposition et dit que les paragraphes 1, 2 et 3 entrent dans des détails inutiles. Dans le paragraphe 4, il faudrait s'efforcer de trouver une expression plus adéquate que « restrictions... à l'arrivée... ». M. Tounkine est prêt à accepter la dernière partie du paragraphe 5, relative aux ressortissants de l'Etat de réception et aux personnes qui résident de façon permanente sur son territoire, mais ne voit pas quel peut être l'objet de la première partie.

58. M. ELIAS propose de laisser au Comité de rédaction le soin de décider s'il convient de maintenir ou de supprimer les paragraphes 1, 2 et 3.

59. Sir Humphrey WALDOCK approuve cette proposition en signalant que, si les paragraphes 1, 2 et 3 sont supprimés, il faudra modifier en conséquences le libellé du paragraphe 4.

60. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, déclare qu'il peut accepter la suggestion de M. Rosenne tendant à supprimer les paragraphes 1, 2 et 3 et à en reporter la substance dans le commentaire. Dans ce cas, le membre de phrase initial du paragraphe 4 devient inutile.

61. Puisque tel paraît être le désir de la Commission, M. Bartos propose de rédiger en ce sens une nouvelle version de l'article 31.

*Il en est ainsi décidé*⁷.

ARTICLE 32 (Condition des personnes au service) [33 et 34]

Article 32 [33 et 34]

Condition des personnes au service

1. Les membres du personnel de service de la mission spéciale qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de récep-

⁷ Pour la reprise du débat, voir 819^e séance, par. 93.

tion ou n'ont pas leur résidence permanente sur le territoire de l'Etat de réception bénéficiant de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, et de l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services, ainsi que de l'exemption des dispositions de sécurité sociale de l'Etat de réception.

2. Les personnes au service personnel du chef et des membres de la mission spéciale et des membres du personnel de la mission spéciale peuvent être reçues en cette qualité sur le territoire de l'Etat de réception à condition de n'être soumises à aucune restriction sous ce rapport par les décisions, les notifications préalables, ou les mesures prises par l'Etat de réception.

3. Si les personnes au service personnel sont admises sur le territoire de l'Etat de réception et qu'elles ne sont pas ressortissantes de celui-ci ou domiciliées d'une façon permanente sur son territoire, elles sont exemptes du paiement des impôts et des taxes sur les revenus qu'elles réalisent en vertu de leur emploi.

4. C'est à l'Etat de réception de décider si les personnes au service personnel jouiront des privilèges et des immunités et dans quelle mesure. Toutefois, l'Etat de réception doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver, d'une manière excessive, l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale.

62. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle que dans l'article 32, il a voulu systématiser les règles relatives au personnel de service. Le paragraphe 1 reprend le paragraphe 3 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques avec adjonction de l'exemption des dispositions relatives à la sécurité sociale, question sur laquelle la Commission s'est déjà prononcée. Le paragraphe 2 élargit la règle qui figure au paragraphe 4 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. En outre, M. Bartos a voulu éviter le terme « domestiques », qui a été critiqué à la deuxième Conférence de Vienne, comme non conforme à la terminologie en usage à l'Organisation internationale du Travail et désignant d'autre part une institution révolue.

63. M. AMADO approuve l'élimination du terme « domestiques », car il y a des expressions périmées dont il faut se débarrasser. Il propose d'employer l'expression « service privé » au lieu de « service personnel ».

64. M. ROSENNE estime que l'emploi du mot « condition » dans le titre des articles 31 et 32 est impropre; ces articles traitent en réalité des privilèges et immunités des personnes intéressées, et non pas de leur condition.

65. Il propose que le Comité de rédaction étudie la possibilité de diviser l'article 32 en deux articles distincts; le premier contiendrait les dispositions du paragraphe 1, relatives au personnel de service, et le second les autres dispositions, qui traitent des personnes employées au service personnel.

66. M. Rosenne ne comprend pas le sens de la réserve inscrite au paragraphe 2, qu'il conviendrait d'introduire au paragraphe 3.

67. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, estime qu'il s'agit bien de la « condition » des personnes en question. Mais ce point pourra être tranché par le Comité de rédaction.

68. Quant à la suggestion de M. Rosenne de diviser la teneur de l'article 32 en deux articles distincts, elle va dans la voie que M. Bartos a lui-même choisi de suivre en traitant séparément des membres de la famille et des membres du personnel de service, alors que toutes ces personnes sont englobées dans l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

69. M. TOUNKINE approuve dans l'ensemble la teneur de l'article 32. Toutefois, certaines dispositions relatives au personnel de service figurent dans des articles qui ont déjà été approuvés; il convient donc d'examiner attentivement la question de la concordance.

70. Le paragraphe 2 peut être supprimé; sa teneur est reprise par le début du paragraphe 3.

71. M. Tounkine appuie la proposition de M. Rosenne de diviser l'article 32 en deux articles distincts, dont l'un traiterait du personnel de service, qui fait partie de la mission, et l'autre des personnes employées au service personnel des membres de la mission.

72. Le libellé des paragraphes 3 et 4 devrait être harmonisé avec celui du paragraphe 4 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques; il n'y a pas de différence de fond entre les deux séries de dispositions.

73. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, se déclare d'accord avec M. Tounkine. Toutefois, le Comité de rédaction devra examiner si quelques éléments du paragraphe 2 actuel ne devraient pas être maintenus dans le nouvel article relatif aux personnes au service privé. La question essentielle est de savoir si les membres d'une mission spéciale ont le droit d'amener avec eux les personnes qui sont à leur service privé. Certains Etats ont refusé d'accorder des visas à cette catégorie de personnes; d'autres en restreignent strictement la définition.

74. M. Bartos propose d'établir une nouvelle version de l'article 32 pour tenir compte des suggestions qui ont été faites.

Il en est ainsi décidé ⁸.

ARTICLE 33 (Privilèges et immunités de nationaux de l'Etat de réception et des personnes ayant leur résidence permanente sur le territoire de l'Etat de réception) [36]

Article 33

[36]

Privilèges et immunités de nationaux de l'Etat de réception et des personnes ayant leur résidence permanente sur le territoire de l'Etat de réception

1. Les ressortissants de l'Etat de réception et les personnes ayant leur résidence permanente sur son territoire, que l'Etat de réception a admis en qualité de chef ou de membres de la mission spéciale ou de membres du personnel de la mission spéciale, jouissent dans l'Etat de réception uniquement des immunités de juridiction et de l'inviolabilité en ce qui touche les actes officiels accomplis dans l'exercice des fonctions de la mission spéciale.

⁸ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 94 à 96.

2. Par des accords mutuels ou par des décisions de l'Etat de réception, certains autres privilèges et immunités peuvent aussi être reconnus à ces personnes.

3. L'Etat de réception détermine lui-même la nature et l'étendue des privilèges et immunités accordés aux personnes au service personnel du chef et des membres de la mission spéciale, ou des membres du personnel de la mission spéciale qui sont ses propres ressortissants ou qui ont leur domicile permanent sur son territoire.

4. Tous les actes de juridiction sur les personnes mentionnées dans le présent article doivent être effectués par l'Etat de réception de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale.

75. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale que l'article 33 du projet correspond à l'article 38 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, avec certaines modifications de forme et de fond qu'il a jugées nécessaires en raison des besoins particuliers des missions spéciales.

76. M. REUTER fait observer que le paragraphe 2 de l'article 33 pose un problème dont la Commission a déjà discuté plusieurs fois mais qu'elle n'a pas résolu, et qui va se poser avec encore plus d'acuité dans les articles 39 et surtout 40. Si le paragraphe 2 est maintenu dans l'article 33, il faudra insérer une disposition analogue dans de nombreux autres articles. La Commission pourrait aussi supprimer ce paragraphe dans l'article 33 et modifier le paragraphe 2 de l'article 40, en vue de dire que des privilèges supplémentaires peuvent être accordés, soit par un accord international, soit par décision de l'Etat de réception.

77. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que la Commission, à sa dernière session, a voulu mettre dans un certain nombre d'articles une référence à la possibilité d'un accord mutuel. D'autre part, l'article 40 du projet est calqué sur l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

78. M. TOUNKINE, sans avoir d'idée arrêtée en la matière, doute de la nécessité d'introduire dans le projet d'articles sur les missions spéciales un article sur la question des ressortissants de l'Etat de réception et des personnes ayant leur résidence permanente sur le territoire de cet Etat.

79. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il diffère nettement sur ce point de M. Tounkine. Les missions spéciales étant plus en danger de ne pouvoir s'acquitter de leurs fonctions, elles ont besoin de certaines garanties supplémentaires; par conséquent, les personnes visées par l'article 33 devraient jouir au moins de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

80. M. ROSENNE pense qu'à part le paragraphe 2, au sujet duquel M. Reuter a signalé un problème, le reste de l'article paraît avoir déjà été traité dans d'autres dispositions du projet. C'est ainsi que le paragraphe 3 énonce une règle relative aux ressortissants de l'Etat de réception et des personnes ayant leur résidence permanente sur le territoire de cet Etat, qui est déjà formulée dans le paragraphe 4 de l'article 32 pour toutes les personnes employées au service personnel.

81. M. AMADO demande que le Comité de rédaction examine soigneusement s'il y a lieu de maintenir au paragraphe 4 les mots « d'une manière excessive ».

82. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que ces mots sont empruntés à l'article 38 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et à l'article 71 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Les participants aux Conférences de Vienne ont estimé que certaines entraves devaient être tolérées et que l'on soulèverait trop de difficultés en exigeant qu'aucune entrave ne soit apportée à l'exercice des fonctions de la mission.

83. M. AMADO répond qu'il s'incline toujours devant la décision des Etats et que, par conséquent, il retire son observation.

84. M. TOUNKINE estime que l'article 33 va bien plus loin que l'article 38 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui n'a trait qu'aux agents diplomatiques; l'article 33 s'applique non seulement au chef de la mission, mais encore aux membres de la mission spéciale, et même aux membres du personnel, et M. Tounkine doute que les Etats soient disposés à aller si loin.

85. Sir Humphrey WALDOCK est convaincu que le seul moyen de faire accepter le projet d'articles par les gouvernements est de restreindre les privilèges et immunités des ressortissants de l'Etat de réception et des personnes ayant leur résidence permanente dans cet Etat, ainsi qu'il a été fait dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

86. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que d'après sa conception générale, qui se reflète dans plusieurs articles, tout le personnel de la mission spéciale doit jouir de la même protection que le chef et les membres de la mission. Reste à savoir si la Commission veut recommander aux Etats d'adopter une telle règle ou si elle juge préférable de limiter les privilèges en question au personnel diplomatique. Si la Commission choisit cette dernière solution, il accepterait d'ajouter le mot « diplomatique » après les mots « membres du personnel » au paragraphe 1 de l'article 33.

87. Le Rapporteur spécial accepte de supprimer le paragraphe 2, comme l'a suggéré M. Reuter. Le paragraphe 3 doit rester, car il reprend en substance la première phrase du paragraphe 2 de l'article 38 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Mais la question des privilèges accordés par décision de l'Etat de réception se posera de nouveau à propos de l'article 39 (Non-discrimination) de son projet.

88. Comme il voulait mettre tout le personnel des missions spéciales dans la même situation, M. Bartos a omis de reprendre le paragraphe 2 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui étend au personnel administratif et technique certains privilèges que les articles précédents de la Convention n'accordent qu'au personnel diplomatique. Si la Commission décide de ne pas suivre la conception de M. Bartos, et de reprendre exactement les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, il faudra ajouter un article relatif au personnel

administratif et technique; cet article pourrait être placé avant l'article relatif aux membres des familles.

89. M. Bartos propose de rédiger dans le sens qu'il vient d'indiquer la nouvelle version de l'article 33.

*Il en est ainsi décidé*⁹.

La séance est levée à 13 h 10.

⁹ Pour la reprise du débat, voir 817^e séance, par. 93, et 819^e séance, par. 94 à 96.

809^e SÉANCE

Mercredi 23 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Pal, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tounkine, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Missions spéciales

(A/CN.4/179)

(Suite)

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLES 34 (Durée des privilèges et immunités [37] ET 35 (Décès du chef ou d'un membre de la mission spéciale ou d'un membre du personnel de la mission spéciale [38])

Article 34 [37]

Durée des privilèges et immunités

1. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale, ainsi que les membres de leurs familles, jouissent dans le territoire de l'Etat de réception des facilités, privilèges et immunités à partir du moment de leur entrée sur le territoire de l'Etat de réception en vue de l'accomplissement des tâches de la mission spéciale ou bien, s'ils se trouvent déjà dans ce territoire, à partir du moment où leur nomination comme membres de la mission spéciale a été notifiée au Ministère des affaires étrangères.

2. La jouissance de ces facilités, privilèges et immunités cesse au moment où ils quittent le territoire de l'Etat de réception, par la cessation de la fonction dans le cadre de la mission spéciale ou bien par la cessation de l'activité de la mission spéciale (article 12 de ces règles).

Article 35 [38]

Décès du chef ou d'un membre de la mission spéciale, ou d'un membre du personnel de la mission spéciale

1. En cas de décès du chef ou d'un membre de la mission spéciale ou d'un membre de son personnel qui n'est pas ressortissant ou résident permanent de l'Etat de réception, l'Etat de réception est tenu de rendre possible le transport de son corps dans l'Etat d'envoi ou bien un enterrement digne dans son propre territoire, au choix de la famille ou du représentant de l'Etat d'envoi. Il facilitera de même le rassemblement des effets mobiliers du défunt et il les remettra au représentant de la famille ou de l'Etat d'envoi, en donnant la permission de les exporter sans obstacles.

2. Cette disposition est également valable en cas de décès d'un membre de la famille du chef de la mission spéciale, d'un de ses membres, ou d'un membre de son personnel, qui a été admis pour accompagner ladite personne sur le territoire de l'Etat de réception.

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner conjointement les articles 34 et 35.

2. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, il rappelle que les articles 34 et 35 de son projet correspondent respectivement aux paragraphes 1 et 2, et aux paragraphes 3 et 4 de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, car il a voulu mettre à part ce qui a trait au décès.

3. M. PAL propose de charger le Comité de rédaction d'aligner les projets d'articles 34 et 35 dans toute la mesure du possible sur le texte de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

4. Le PRÉSIDENT propose que la Commission renvoie les articles 34 et 35 au Comité de rédaction en lui donnant pour instruction de reprendre autant que possible le libellé de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

*Il en est ainsi décidé*¹.

ARTICLE 36 (Jouissance des facilités, privilèges et immunités lors du transit par le territoire d'un Etat tiers) [39]

Article 36 [39]

Jouissance des facilités, privilèges et immunités lors du transit par le territoire d'un Etat tiers

1. Si le chef ou un membre de la mission spéciale ou un membre du personnel de la mission spéciale passent, ou se trouvent de passage sur le territoire d'un Etat tiers qui leur a délivré le visa sur le passeport si un tel visa est requis, en se dirigeant vers la localité où ils exerceront les fonctions qui se rattachent à la mission spéciale ou bien en se rendant de cette localité dans leur propre pays, l'Etat tiers est tenu de leur garantir toutes les inviolabilités et immunités qui sont nécessaires pour un passage sans obstacles par son territoire. Ceci est valable également pour les membres des familles qui accompagnent le chef ou le membre de la

¹ Pour la reprise du débat, voir 819^e séance, par. 97 à 107.

mission spéciale ou les membres du personnel de la mission spéciale.

2. Pendant ce passage, ils jouissent du droit à l'inviolabilité de la correspondance officielle ainsi que des autres communications de transit.

3. Pour que l'Etat tiers soit tenu de respecter ces obligations, il doit avoir été informé d'avance soit par la demande de visa, soit par la notification, du but de la mission spéciale, et il faut qu'il ne se soit pas opposé à ce passage.

4. Sous les conditions du paragraphe précédent, l'Etat doit aussi offrir les garanties et les immunités nécessaires au courrier ainsi qu'à la valise de la mission spéciale par laquelle on transporte la correspondance et les autres communications officielles de transit dans l'une et l'autre direction afin de maintenir le lien entre la mission spéciale et le gouvernement de l'Etat d'envoi.

5. Toutes les dispositions énoncées ci-dessus sont également valables pour le cas où les personnes mentionnées au paragraphe 1 du présent article, le courrier ou la valise de la mission spéciale se trouveraient dans le territoire de l'Etat tiers pour des raisons de force majeure.

5. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale que l'article 36 du projet correspond à l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et s'inspire des mêmes principes. Toutefois, M. Bartos a ajouté une disposition nouvelle, qui figure au paragraphe 3. La qualité d'un diplomate ou d'un agent consulaire ressort du passeport, mais il n'en est pas de même pour le membre d'une mission spéciale; l'Etat de transit ne saurait donc être tenu de remplir ses obligations que s'il a été avisé au préalable du passage des personnes en question.

6. M. ROSENNE estime que la nouvelle disposition énoncée au paragraphe 3 est nécessaire pour les missions spéciales et il l'approuve entièrement quant au fond. Il propose toutefois de supprimer les mots « soit par la demande de visa, soit par la notification », car il peut y avoir d'autres moyens par lesquels l'Etat tiers peut être informé de la mission spéciale. Par exemple, en vertu d'une série d'accords relatifs à la suppression des visas sur les passeports diplomatiques, M. Rosenne peut lui-même voyager librement sans visa dans de nombreux pays mais il ne peut jouir de privilèges ou d'immunités ni les revendiquer que si l'Etat qu'il traverse a été officiellement informé, de quelque manière, que son voyage a pour but l'accomplissement d'une mission spéciale.

7. M. ELIAS propose de laisser le Comité de rédaction régler ce point, qui n'est pas d'une importance fondamentale.

8. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que le régime des visas subsiste entre les deux tiers environ des Etats et que la demande de visa précise en général l'objet du séjour. Néanmoins, l'essentiel est que l'Etat de transit soit avisé préalablement. M. Bartos veut donc bien considérer comme n'étant pas absolument nécessaire le membre de phrase auquel s'est référé M. Rosenne.

9. Le Président propose que la Commission adopte la suggestion de M. Elias et renvoie l'article 36 au Comité

de rédaction, en lui demandant de reprendre autant que possible le libellé de l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

*Il en est ainsi décidé*².

ARTICLE 37 (Activité professionnelle) [42]

ARTICLE 37

[42]

Activité professionnelle

Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale ne doivent pas, pendant la durée de la mission spéciale, exercer dans l'Etat de réception une activité professionnelle ou commerciale à leur propre profit, et ils ne peuvent le faire au profit de l'Etat d'envoi que dans le cas où l'Etat de réception a donné son consentement préalable.

10. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que, dans l'article 37 du projet, il a voulu renforcer la règle énoncée à l'article 42 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, parce que de nombreux Etats se plaignent que les membres des missions spéciales se livrent parfois, pour le compte de l'Etat d'envoi, à des activités qui n'étaient pas prévues dans le mandat de la mission. C'est pourquoi il a ajouté *in fine* le membre de phrase : « et ils ne peuvent le faire au profit de l'Etat d'envoi que dans le cas où l'Etat de réception a donné son consentement préalable ».

11. M. AMADO dit qu'à l'expression « à leur propre profit », il préfère celle qui figure dans l'article 42 de la Convention de Vienne : « en vue d'un gain personnel ».

12. M. VERDROSS ne croit pas que l'adjonction du Rapporteur spécial soit nécessaire, car l'idée est déjà incluse dans la première partie de la phrase. Il suffirait de l'exprimer dans le commentaire.

13. M. TOUNKINE estime que, dans sa rédaction actuelle, l'article 37 couvrira les membres du personnel de la mission spéciale qui sont ressortissants de l'Etat de réception ou qui y résident de façon permanente. Il est parfaitement inutile d'exiger que ces personnes abandonnent toutes leurs activités professionnelles ordinaires si elles sont employées par une mission spéciale; leur emploi par une mission spéciale peut n'être que de très courte durée.

14. L'article 37 du projet diffère de l'article 42 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques en ce que ce dernier limite l'interdiction de toute activité professionnelle ou commerciale aux agents diplomatiques, alors que l'article 37 l'étend à l'ensemble du personnel de la mission spéciale, y compris les membres du personnel de service. Sans être nécessairement opposé à cette extension, M. Tounkine aimerait savoir sur quelles raisons elle s'appuie.

15. Il est opposé à la règle stricte qu'énonce la dernière clause de cet article, selon laquelle les membres de la mission spéciale ne peuvent exercer une activité

² Pour la reprise du débat, voir 819^e séance, par. 108 à 113.

professionnelle au profit de l'Etat d'envoi sans le consentement préalable de l'Etat de réception. Cette règle est inutile et elle est de nature à nuire aux bonnes relations internationales; en effet un membre d'une mission spéciale, agissant au nom de l'Etat d'envoi, peut traiter avec les autorités compétentes de l'Etat de réception d'une question ne relevant pas du mandat même de la mission spéciale, à condition que ces autorités soient habilitées à examiner la question. M. Tounkine ne voit pas la nécessité d'exiger à cet effet un accord spécial préalable entre l'Etat d'envoi et le Ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception.

16. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, déclare qu'il peut accepter la suggestion de M. Tounkine tendant à exclure de la règle énoncée à l'article 37 les ressortissants de l'Etat de réception et les personnes qui y résident en permanence.

17. La deuxième observation de M. Tounkine pose une question plus complexe. L'article relatif à l'activité professionnelle a été très critiqué lors des deux Conférences de Vienne. Dans l'article 57 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, le paragraphe 1 reprend l'article 42 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et le paragraphe 2 exclut des privilèges et immunités de la Convention les employés consulaires et les membres du personnel de service qui exercent dans l'Etat de résidence une occupation privée de caractère lucratif. En effet, on a constaté dans la pratique que ce sont le plus souvent les employés de cette catégorie qui exercent des activités personnelles lucratives et parfois répréhensibles. Compte tenu de la durée limitée de la mission spéciale et de la difficulté d'établir un régime particulier pour cette catégorie d'employés lorsqu'il s'agit d'une mission spéciale, M. Bartos a préféré énoncer une règle valable pour tout le personnel de la mission spéciale, ce que M. Tounkine paraît d'ailleurs disposé à accepter.

18. A propos du dernier membre de phrase de l'article, il s'agit de savoir si l'on veut lutter contre la tendance croissante qu'ont les missions spéciales à se livrer pour le compte de l'Etat d'envoi à des activités qui ne font pas partie de leur tâche, ce qui donne lieu à des protestations de la part de l'Etat de réception. Par exemple, les membres d'une mission spéciale négocient des achats de marchandises dont il y a pénurie dans leur Etat. On a vu aussi le cas de découvertes archéologiques en Egypte. Peu après la guerre, un membre d'une mission spéciale yougoslave a été déclaré *persona non grata* aux Etats-Unis pour avoir acheté pour le compte de son Etat, des installations de radar dont la vente était libre mais que l'Etat de réception ne voulait pas voir exportées à l'époque. Néanmoins, M. Bartos n'insiste pas pour maintenir cette disposition.

19. M. REUTER estime que le dernier membre de phrase est nécessaire. En effet, les représentants de certains Etats, notamment ceux des Etats socialistes, ne sauraient agir pour leur compte personnel; ils agissent toujours pour le compte de leur Etat. D'autre part, M. Reuter veut bien admettre que la possibilité doit être laissée aux membres des missions spéciales de s'adresser aux autorités de l'Etat de réception pour discuter par exemple d'une question économique qui

n'entrait pas dans les attributions initiales de la mission. Mais il croit comprendre que le dernier membre de phrase vise des activités en rapport avec des entreprises privées dans l'Etat de réception. Or, dans les régimes de libre entreprise, l'Etat s'interdit de faire acte de négoce. En France, par exemple, l'Etat n'achète et ne vend que s'il y est autorisé par la loi. Un Etat étranger ne saurait être admis à faire ce que l'Etat national lui-même n'a pas le droit de faire. C'est un système qu'on peut critiquer mais qui est logique. Le problème est très grave et il tient aux structures. Il faut que l'article 37 interdise aux membres des missions spéciales de procéder à des opérations commerciales, d'acheter des actions, de constituer une société anonyme, bref de faire des actes de négoce local, sans y avoir été autorisés.

20. M. ELIAS approuve les principes posés dans les deux parties de l'article 37 et rappelle que, dans bien des cas, les membres d'une mission spéciale sont des experts en matière technique de sorte que, contrairement à ce qui se passe pour les diplomates des missions permanentes, même les membres qui occupent un poste peu élevé possèdent des connaissances qui pourraient être exploitées. La dernière disposition de l'article complète donc de façon utile et même nécessaire le texte de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

21. M. TOUNKINE fait remarquer que l'article 2 du projet pose déjà la règle que « la tâche d'une mission spéciale est déterminée par consentement mutuel de l'Etat d'envoi et de l'Etat de réception ». Il serait excessif d'interdire aux membres d'une mission spéciale une autre activité quelconque pour le compte de l'Etat d'envoi sans un nouvel accord exprès. L'expérience a montré que les membres de la mission peuvent être appelés d'un jour à l'autre à négocier de nouvelles questions. En cas d'abus, l'Etat de réception peut toujours déclarer que le membre de la mission est *persona non grata* et mettre fin ainsi facilement à des activités contestables.

22. Toute tentative de la Commission de régler la question des opérations conclues avec des entreprises privées l'entraînerait dans un domaine entièrement nouveau. Si des opérations de ce genre ne sont pas contraires aux lois du pays de réception, il n'y a aucune raison de défendre à l'expert appartenant à une mission spéciale d'examiner des questions de ce genre avec l'entreprise intéressée. M. Tounkine ne voit pas pourquoi il faudrait exiger le consentement exprès de l'Etat de réception si ce consentement n'est pas requis par les lois du pays lui-même.

23. Le PRÉSIDENT parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que la question des entretiens que les membres de la mission spéciale pourraient avoir avec les autorités de l'Etat de réception a été discutée dans le cadre de l'article 2, adopté à la session précédente; le commentaire de cet article indique que la tâche de la mission spéciale peut être élargie par accord mutuel. L'article 37 vise les négociations ou opérations effectuées dans l'Etat de réception avec des personnes morales ou physiques qui ne représentent pas l'Etat de réception.

24. M. YASSEEN est d'avis que l'article 37 se divise en deux parties très distinctes. La première partie (jusqu'aux mots « à leur propre profit ») concerne les activités personnelles, à but lucratif, des membres de la mission spéciale. La disposition proposée est nécessaire, car les membres d'une mission spéciale doivent se limiter à leur tâche officielle. Toutefois, l'observation de M. Tounkine concernant les ressortissants de l'Etat de réception doit être retenue, car il serait excessif d'obliger un ressortissant de l'Etat de réception, engagé pour quelques jours auprès d'une mission spéciale d'un Etat étranger, à abandonner ses activités professionnelles.

25. La deuxième partie de l'article est en rapport, d'une part, avec l'article 2, qui traite de la détermination de la tâche d'une mission spéciale et, d'autre part, avec l'article 38³, relatif à l'obligation de respecter les lois et les règlements de l'Etat de réception.

26. Si un membre d'une mission spéciale, c'est-à-dire une personne ayant un caractère représentatif, exerce en tant que telle des activités qui n'ont rien à voir avec la tâche de la mission spéciale, tâche qui a été déterminée d'un commun accord entre les deux Etats, deux éventualités sont à considérer. Dans l'une, les activités en question concernent les relations officielles entre les deux Etats; dans ce cas, il n'y a pas de difficulté car l'accord relatif à la détermination de la tâche de la mission spéciale peut être modifié par accord mutuel. Ce deuxième accord modifiant le premier ne doit pas nécessairement être exprès; il peut être tacite.

27. Dans l'autre éventualité, le membre de la mission en tant que tel entre en relations avec des individus ou des sociétés privées; cette activité au profit de l'Etat d'envoi doit être contrôlée par l'Etat de réception. Mais M. Yasseen n'est pas partisan d'énoncer à ce sujet une règle très rigide. Il ne croit pas qu'il faille interdire toute activité de ce genre; il estime seulement que de telles activités ne doivent être admises que si l'Etat de réception les permet. Si l'Etat de réception les interdit, il est impossible de passer outre.

28. En résumé, lorsqu'un membre d'une mission spéciale agit non pas à titre personnel mais comme représentant de son Etat, cette activité doit être, ou bien conforme à la tâche qui a été assignée à la mission spéciale, ou bien conforme à une tâche nouvelle acceptée d'un commun accord entre les deux Etats, ou bien admise par l'Etat de réception, ou encore conforme à l'ordre juridique de l'Etat de réception. Cette dernière condition ressort de l'article 38, en particulier du paragraphe 2.

29. M. VERDROSS estime que l'article 38 suffit à régler le problème dans le sens que vient d'indiquer M. Yasseen.

30. M. ELIAS se prononce en faveur de l'article 37. Il est bien évident que si une mission spéciale, venue dans l'Etat de réception pour aider par exemple à construire une installation électrique, engage des négociations pour la fourniture d'énergie nucléaire, la question viendra à la connaissance de l'Etat de réception et

un accord précis à ce sujet devra être conclu. Il ne faut pas ouvrir trop largement la porte à des activités qui sortent du cadre du mandat de la mission spéciale, car les membres de la mission pourraient se prévaloir de l'absence d'interdiction pour s'adonner à des activités anodines à première vue, mais qui pourraient porter ultérieurement atteinte aux intérêts de l'Etat de réception. Une mission spéciale a par définition un caractère spécial et ne devrait pas outrepasser les termes de son mandat.

31. M. PAL n'est pas d'avis d'ajouter quoi que ce soit à l'interdiction énoncée à l'article 42 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Si la législation de l'Etat de réception interdit certaines opérations, le problème est réglé par les dispositions de l'article 38 du projet du Rapporteur spécial. On peut aussi se demander quel effet des opérations de ce genre pourraient avoir sur les privilèges et immunités des membres de la mission spéciale; cette question pourrait être réglée de la même manière qu'au paragraphe 2 de l'article 57 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

32. M. ROSENNE reconnaît que des arguments très sérieux ont été invoqués en faveur d'une disposition visant à assurer à l'Etat de réception la sauvegarde de ses intérêts dans des circonstances exceptionnelles. L'obligation prévue à l'article 38 de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception constitue déjà une mesure de sauvegarde importante. La dernière partie de l'article 37 apporterait une protection complémentaire, mais M. Rosenne préférerait que cette disposition soit rédigée de manière plus souple, comme l'a proposé M. Yasseen. Il suffirait, en effet, de demander l'autorisation ou l'assentiment de l'Etat de réception.

33. M. YASSEEN souligne que, plus on approfondit la question, plus on s'aperçoit que les deux parties de l'article traitent de questions entièrement différentes. La première partie vise l'activité professionnelle des membres de la mission spéciale en tant qu'individus et la deuxième partie, l'activité des mêmes personnes, soit en qualité de membres de la mission spéciale soit au moins en qualité de représentants de leur Etat.

34. A son avis, la deuxième partie de l'article devrait être déplacée et énoncée sous forme de paragraphe supplémentaire dans l'article 2. Ce paragraphe pourrait être rédigé à peu près comme suit :

« Les membres de la mission spéciale ne peuvent exercer au profit de l'Etat d'envoi aucune activité qui dépasse les fonctions de la mission spéciale sans le consentement de l'Etat de réception. »

35. M. REUTER approuve la suggestion de M. Yasseen. Il partage avec M. Tounkine la conviction que le commerce international est un grand bienfait et que, par conséquent, il faut non pas l'entraver mais le faciliter.

36. Enfin, M. Reuter pense comme M. Tounkine et M. Rosenne qu'il convient d'adopter des formules très souples. Si l'on juge excessif d'exiger l'autorisation de l'Etat de réception, la Commission pourrait se borner à dire que, dans les relations entre les membres de la mission spéciale et les entreprises privées dans l'Etat

³ Voir ci-dessus, à la suite du par. 51.

de réception, les membres de la mission spéciale ne doivent pas faire d'acte de négoce sans que l'Etat de réception en soit informé et ait donné son assentiment.

37. Sir Humphrey WALDOCK partage aussi le point de vue de M. Yasseen. Une disposition relative à l'activité des membres d'une mission spéciale agissant pour le compte de l'Etat d'envoi n'est pas à sa place dans l'article 37, qui traite simplement de l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou commerciale à titre privé. Une règle de ce genre serait mieux à sa place dans l'article relatif à la tâche de la mission spéciale.

38. L'article 38 contient déjà des clauses de sauvegarde très utiles et très énergiques, puisque le paragraphe 1 impose à toutes les personnes appartenant à une mission spéciale l'obligation de respecter les lois et les règlements de l'Etat de réception, et que le paragraphe 4 interdit l'utilisation des locaux de la mission à d'autres fins que celles qui sont nécessaires à l'exercice de ses fonctions et à l'accomplissement de sa tâche. Ces dispositions ne permettent peut-être pas de prévoir toutes les éventualités, mais elles devraient permettre de protéger très largement l'Etat de réception au cas où les membres de la mission spéciale abuseraient de leur situation.

39. Sir Humphrey ne conteste pas l'affirmation de M. Reuter, selon laquelle l'Etat de réception qui a accepté la mission spéciale pour une tâche précise a le droit d'insister pour que cette mission n'outrepasse pas les limites de ses fonctions. Mais il faut aussi faciliter les transactions entre Etats. Sir Humphrey propose donc que le Comité de rédaction essaie de trouver une formule moins rigide que celle qui est employée à la fin de l'article 37. Une disposition de ce genre, qui serait insérée dans un autre article, prévoirait la possibilité pour une mission spéciale d'exercer une activité en dehors des limites de son mandat, avec l'assentiment de l'Etat de réception.

40. M. TOUNKINE reconnaît, lui aussi, que la dernière disposition de l'article 37 n'est pas à sa place. Comme la Commission a précisé, dans les articles déjà adoptés, que la tâche d'une mission spéciale est déterminée par consentement mutuel de l'Etat de réception et de l'Etat d'envoi, il va de soi qu'une extension des tâches de la mission exigerait aussi le consentement de ces deux Etats. Quant à l'activité de la mission elle-même, la question est déjà réglée par les articles précédents. Une garantie additionnelle est prévue dans le paragraphe 1 de l'article 38, qui impose à la mission le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception.

41. Les deux garanties en question — consentement mutuel au sujet de la tâche de la mission et respect des lois et règlements de l'Etat de réception — figurent à la fois dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Il n'a pas semblé nécessaire de prévoir, dans l'une ou dans l'autre de ces Conventions, qu'un agent diplomatique ou un fonctionnaire consulaire ne pouvait se livrer, pour le compte de l'Etat d'envoi et sans le consentement préalable de l'Etat de

réception, à une activité sans rapport avec les fonctions de la mission dont il fait partie.

42. Le PRÉSIDENT propose que la Commission renvoie l'article 37 au Comité de rédaction, avec les instructions suivantes : ne garder que la première partie de l'article, jusqu'aux mots « à leur propre profit », en rédigeant cette disposition sur le modèle de l'article 42 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et expliquer dans le commentaire que, selon la Commission, la question des activités commerciales ou professionnelles des membres de la mission spéciale au profit de l'Etat d'envoi est suffisamment réglée par l'article 38. Ainsi, on ne pourra reprocher à la Commission d'avoir négligé un problème très actuel sur lequel des cas récents ont attiré l'attention de l'opinion publique. Si les activités en question ne sont pas contraires aux lois et règlements de l'Etat de réception, il ne saurait y avoir abus.

43. M. AGO accepte la proposition du Président. En effet, tout ce qui concerne les activités exercées par les membres de la mission spéciale en cette qualité est réglé dans d'autres articles.

44. Toutefois, pour la première partie de l'article 37, c'est-à-dire les activités des membres de la mission à titre individuel, faut-il être aussi rigide pour les missions spéciales que pour les missions permanentes ? Il est normal que des diplomates ou des fonctionnaires consulaires ne puissent exercer d'autre activité professionnelle ; mais une mission spéciale est composée de personnalités très diverses : elle peut comprendre un industriel ou un commerçant, même établi dans l'Etat de réception. En interdisant à une telle personne toute activité pour son propre compte pendant la durée de la mission, on risque de gêner les gouvernements et de les empêcher d'avoir recours à des personnes très compétentes. M. Ago n'a pas d'opinion très arrêtée, il pose seulement la question.

45. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle que la Commission, sur la proposition de M. Tounkine, a décidé d'exclure les ressortissants et les résidents permanents de l'Etat de réception du champ d'application de l'article.

46. Il fait observer que, s'il s'agit d'une délégation venue pour négocier un traité commercial, elle comprendra peut-être des industriels et des commerçants qui se trouveront ainsi dans une situation privilégiée grâce aux possibilités d'accès, aux privilèges et aux immunités qui leur seront offerts, et parce qu'ils pourront établir des listes de contingents au profit de leurs exportations et de leurs importations, favorisant ainsi la vente de leurs produits. Des cas de cet ordre ont été signalés et critiqués dans plusieurs parlements.

47. M. AMADO explique qu'en prenant l'initiative de ce débat long, mais instructif, il se plaçait sur le plan psychologique et songeait que l'étanchéité des esprits est difficile à réaliser. La vie contemporaine est un tissu de complexités et il est bien difficile aux membres d'une mission spéciale de s'en tenir au sujet que la mission a pour tâche de régler sans toucher à d'autres questions.

48. Il faut certes donner à l'Etat de réception toutes les possibilités de se prémunir contre les intrusions

abusives, mais l'article 38 semble suffire à cette fin. Il importe évidemment d'éviter qu'un membre d'une mission spéciale ne profite de sa situation pour faire des affaires, mais, si l'on veut éviter les dangers dont la mission spéciale peut être le véhicule, on ne saurait guère faire plus que poser certaines règles d'ordre général.

49. M. ROSENNE propose d'aligner l'article 37 sur le texte de l'article 42 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, en ajoutant le membre de phrase : « sans l'assentiment de l'Etat de réception ».

50. Sir Humphrey WALDOCK croit que ce serait une grave erreur de faire figurer quoi que ce soit dans l'article 37 en dehors de la règle générale énoncée par l'article 42 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. L'énoncé de cette règle n'exclurait pas la possibilité d'un accord entre les deux Etats intéressés.

51. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 37 au Comité de rédaction, avec le compte rendu des débats.

*Il en est ainsi décidé*⁴.

ARTICLE 38 (Obligation de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception) [40 et 41]

Article 38 [40 et 41]

Obligation de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception

1. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui entrent dans la composition des missions spéciales et qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat de réception.

2. Les missions spéciales de l'Etat d'envoi sont invitées à traiter de toutes les affaires officielles dont elles ont été chargées par l'Etat d'envoi avec l'organe, la délégation ou le représentant de l'Etat de réception qui ont été désignés par l'accord mutuel sur la réception de la mission spéciale ou auxquels elles ont été renvoyées par le Ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception.

3. Les missions spéciales ne peuvent pas, en règle générale, communiquer avec les organes de l'Etat de réception autres que ceux indiqués au paragraphe précédent, mais l'Etat de réception a le devoir de désigner l'organe ou l'agent de liaison par l'intermédiaire desquels la mission spéciale pourra au besoin entrer en contact avec les autres organes de l'Etat de réception.

4. Les locaux dont se sert la mission spéciale ne seront pas utilisés à d'autres fins que celles qui sont nécessaires à l'exercice de la fonction et à l'accomplissement de la tâche de la mission spéciale.

52. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, constate qu'entre l'article 38 du projet et l'article 41 de la Convention de Vienne sur les rela-

tions diplomatiques, la différence majeure réside dans le paragraphe 2 : alors que les missions diplomatiques permanentes n'ont de contact qu'avec les autorités centrales, il se produit pour les missions spéciales une sorte de décentralisation et, très souvent, elles entrent en rapport non avec le Ministère des affaires étrangères, mais avec un autre organe de l'Etat de réception.

53. Le paragraphe 3 concerne les communications des missions spéciales avec d'autres organes de l'Etat de réception. Cette situation, propre aux missions spéciales, est réglée par l'intervention d'agents de liaison.

54. Quant aux locaux, M. Bartos s'est demandé s'il fallait reprendre la disposition pertinente de l'article 41 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, ou proposer d'autres règles générales. S'il s'agit des locaux de la mission spéciale, ils ne peuvent servir qu'à elle; si ce sont des locaux de la mission permanente, leur cas est déjà traité dans les règles pertinentes des deux Conventions de Vienne.

55. M. ROSENNE fait observer que l'article 38 traite de deux questions tout à fait distinctes : le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception, d'une part, de l'autre, les moyens de communication avec les autorités dudit Etat. Il devrait donc être remplacé par deux articles dont l'un comprendrait les paragraphes 1 et 4, l'autre les paragraphes 2 et 3. Bien que cette solution s'écarte du système adopté dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, elle serait à la fois logique et conforme à la méthode suivie dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires pour traiter les deux questions.

56. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il est entièrement d'accord avec M. Rosenne, mais qu'il a repris la structure de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Si la Commission est disposée à mettre, d'un côté, l'obligation de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception, et de l'autre, les contacts avec les autorités de cet Etat, il n'a rien à objecter à cette solution.

57. M. VERDROSS constate que les paragraphes 1 et 4 correspondent effectivement aux paragraphes pertinents de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. On pourrait combiner les paragraphes 2 et 3, le second exprimant sous une forme négative ce que le premier énonce sous une forme positive.

58. D'autre part, M. Verdross croit que l'on ne peut par parler, au paragraphe 2, des « affaires officielles dont elles ont été chargées ... », car les instructions que la mission spéciale reçoit de son gouvernement relèvent du droit interne et n'intéressent pas le droit international : seules relèvent du droit international les affaires dont les Etats de réception et d'envoi sont convenus entre eux.

59. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que l'on peut certainement fondre les paragraphes 2 et 3.

60. En ce qui concerne l'autre question, la Commission a décidé de dire dans le commentaire de l'article 2 du projet d'articles que la tâche de la mission peut être changée pendant la durée de celle-ci. Si l'accord antérieur ne portait que sur des affaires officielles, tout

⁴ Pour la reprise du débat, voir 819^e séance, par. 117.

acte accompli en dehors de cet accord, c'est-à-dire outrepassant les pouvoirs de la mission, doit être considéré comme *ultra vires* et nul. M. Bartos croit donc que, pour éviter toute contradiction, il serait préférable de supprimer les mots « dont elles ont été chargées par l'Etat d'envoi ».

61. M. TOUNKINE n'est pas d'avis de remplacer l'article 38 par deux articles distincts et il préférerait prendre pour modèle l'article 41 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques : il serait disposé néanmoins à accepter la proposition de M. Verdross de fondre en un seul les paragraphes 2 et 3. Le paragraphe 4 devrait être remanié de façon à suivre plus étroitement le texte du paragraphe 3 de l'article 41, qui énonce en fait la même obligation.

62. M. AGO souscrit à la proposition de M. Verdross, tendant à combiner les paragraphes 2 et 3 pour obtenir un texte plus simple et plus court.

63. D'autre part, il préférerait que le paragraphe 2 commence par : « Toutes les affaires officielles des missions spéciales de l'Etat d'envoi sont traitées ... », car la formule « sont invitées à traiter » prête un peu à équivoque : on semble encourager les missions spéciales à faire leur possible, étant entendu que, si elles ne le font pas, elles n'enfreignent aucune obligation.

64. La règle fondamentale posée par le Rapporteur spécial est juste. Un accord mutuel désignera l'organe de contact, mais s'il ne le mentionne pas, qui décidera ? Il faudrait dire que l'organe de contact sera le Ministère des affaires étrangères ou un organe désigné par lui.

65. En ce qui concerne le paragraphe 4, M. Ago est enclin à penser, comme M. Tounkine, que la Commission ne peut être plus exigeante pour les locaux de la mission spéciale que pour les ambassades. La mission peut avoir dans ces locaux des activités — des projections de films par exemple — qui ne sont peut-être pas « nécessaires » à l'exercice de ses fonctions, mais ne sont pas « incompatibles » avec celles-ci. Il vaudrait donc mieux reprendre la même formule que pour les missions permanentes.

66. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, reconnaît qu'en l'occurrence le mot « compatibles » serait meilleur que « nécessaires ». Il propose de renvoyer l'article 38, avec les observations faites pendant la séance, au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁵.

ARTICLE 39 (Non-discrimination)

Article 39

Non-discrimination

1. En appliquant les dispositions des présents articles, l'Etat de réception ne fera pas de discrimination entre les Etats.

2. Toutefois, ne seront pas considérés comme discriminatoires :

a) Le fait pour l'Etat de réception d'appliquer restrictivement l'une des dispositions des présents articles parce qu'elle est ainsi appliquée à sa mission spéciale dans l'Etat d'envoi;

b) Le fait pour des Etats de se faire mutuellement bénéficiaire, par coutume ou par voie d'accord, d'un traitement plus favorable que ne le requièrent les dispositions des présents articles.

67. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, explique que l'article 39 s'inspire à la fois de l'article 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de l'article 72 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. La question se pose de savoir s'il convient d'introduire une disposition de ce genre dans le projet d'articles. Le Rapporteur spécial estime, pour sa part, que c'est désormais une règle reconnue en droit international et il en recommande le maintien.

68. M. ROSENNE peut accepter le paragraphe 2, mais ne comprend pas la signification du paragraphe 1. L'obligation naît-elle lorsqu'il y a plusieurs missions spéciales qui se livrent à la même tâche ou l'Etat de réception a-t-il l'obligation de traiter sur un pied d'égalité, quelle que soit leur tâche, toutes les missions spéciales qui se trouvent sur son territoire à un moment donné ? Cette dernière proposition paraît aller trop loin.

69. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle qu'à l'article 17 il avait proposé que les facilités soient accordées selon la tâche et la nature de la mission spéciale, ce qui répondrait à la question de M. Rosenne. Il n'est pas possible de faire des discriminations entre missions spéciales de même nature et ayant la même tâche.

70. M. YASSEEN a quelques difficultés à comprendre la portée de cet article. S'agit-il de non-discrimination entre des missions spéciales qui arrivent en même temps de différents Etats ? Ou s'agit-il de non-discrimination entre des missions spéciales arrivant dans un Etat à quelque temps d'intervalle ? M. Yasseen croit que tout dépend des circonstances et, surtout pour les missions politiques, des relations entre Etat de réception et Etat d'envoi. Tout ce que l'on peut exiger, c'est que l'Etat de réception garantisse un traitement minimal.

71. D'autre part, s'il s'agit de missions spéciales participant à une même tâche dans un même pays, il va de soi que la non-discrimination s'impose.

72. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, explique que, ce qu'il s'agit de préciser, c'est que les dispositions concernant les missions spéciales ne seront pas appliquées de manière discriminatoire et que l'Etat de réception sera tenu d'entrer en contact avec toutes les missions spéciales dans les mêmes conditions. Il y a évidemment là un mélange de règles juridiques et de courtoisie protocolaire.

73. M. AGO admire le scrupule qui a incité le Rapporteur spécial à mentionner le problème afin de suivre les Conventions de Vienne. Il a néanmoins de sérieux doutes quant à la nécessité d'inclure pareil article dans le projet sur les missions spéciales.

74. En ce qui concerne les missions permanentes, la règle de l'égalité de traitement est une règle logique et

⁵ Pour la reprise du débat, voir 819^e séance, par. 114 à 116.

il s'agit de principes aujourd'hui coutumiers. Dans le cas des missions spéciales, en revanche, le régime dépendra largement de l'accord conclu entre les deux États concernant l'envoi de la mission. Il importe donc de laisser aux États les mains libres. Il n'est pas nécessaire que des missions spéciales de niveaux très différents soient toujours traitées de la même manière. Pour justifier l'égalité de traitement, il a fallu préciser au paragraphe 2 a que le fait, pour l'État de réception, d'appliquer restrictivement l'une des dispositions de ces articles parce qu'elle est ainsi appliquée à sa mission dans l'État d'envoi, n'est pas discriminatoire. Or, rien ne dit que l'envoi de la mission spéciale dans l'État de réception doive s'accompagner simultanément de l'envoi d'une mission spéciale dans l'État d'envoi. Très souvent, les missions spéciales sont à sens unique. La réciprocité jouerait donc entre deux missions spéciales de niveau différent.

75. Ce à quoi doit veiller la Commission, c'est que deux ou trois missions spéciales arrivant dans l'État de réception avec une même tâche ne soient pas traitées de manière différente, mais cela est tellement évident qu'une disposition à cet effet serait déplacée dans une convention sur les missions spéciales.

76. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale qu'il a repris l'article des Conventions de Vienne non par automatisme, mais par acquit de conscience. Il cite plusieurs cas où les missions spéciales de différents pays d'envoi ont demandé à visiter des usines; mais toutes n'y ont pas été autorisées parce que les États d'envoi n'accorderaient pas tous cette autorisation à l'État de réception.

77. M. Bartos pense qu'il y a une certaine logique à inclure cet article dans le projet de convention, mais, se rendant compte des nombreux arguments que l'on peut invoquer en sens contraire, il n'insistera pas pour l'y maintenir, bien qu'il soit personnellement convaincu qu'il énonce une règle générale de droit international.

78. M. ELIAS pense qu'il vaudrait mieux supprimer l'article 39; les questions qu'il est destiné à couvrir doivent être réglées par d'autres accords internationaux.

79. M. TOUNKINE est également en faveur de la suppression de cet article, pour les raisons déjà données par d'autres orateurs.

80. M. REUTER déclare partager l'avis de M. Tounkine. Il fait observer en outre que si l'on voulait discuter à fond de l'article 39, il faudrait commencer par examiner l'article 40.

81. Le PRÉSIDENT propose de supprimer l'article 39, pour tenir compte des vœux exprimés par la majorité des membres de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 40 (Rapport entre les présents articles et les autres accords internationaux)

Article 40

*Rapport entre les présents articles
et les autres accords internationaux*

1. Les dispositions des présents articles ne portent pas atteinte aux autres accords internationaux en vigueur

dans les rapports entre les États parties à ces accords.

2. Aucune disposition des présents articles ne saurait empêcher les États de conclure des accords internationaux confirmant, complétant ou développant leurs dispositions, ou étendant leur champ d'application.

82. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que cet article reprend l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires qui constituait une innovation.

83. M. REUTER doute sérieusement de l'opportunité d'inclure cet article dans le projet d'articles sur les missions spéciales. En effet, à propos de nombreux articles la question s'est posée de savoir si les dispositions que la Commission rédigeait avaient ou non un caractère supplétif, et M. Reuter a l'impression qu'elle était plutôt disposée à se prononcer pour l'affirmative. En tout cas, si la Commission accepte l'article 40, il lui faudrait revoir tous les articles afin de déterminer ceux auxquels elle voudrait apporter une souplesse qui permette d'atténuer l'effet des dispositions qui y sont prévues. En effet, les États se réjouiront du projet de convention, mais ils éprouveront le besoin de l'adapter à des situations particulières et, dans la mesure où ils voudraient y maintenir beaucoup de souplesse, l'adoption de l'article 40 ferait peut-être courir un grave péril à l'ensemble de la convention, sans très grand bénéfice.

84. M. Reuter comprend que, du point de vue théorique, on éprouve un certain attachement pour l'article 40, encore qu'il ne partage pas à son égard le sentiment de la majorité et ne soit pas certain qu'il s'agisse d'une règle de *ius cogens*. Sans vouloir entamer une discussion de fond, il ne croit pas qu'il faille placer cet article sur le plan des grands principes.

85. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, signale que la délégation néerlandaise avait invoqué les mêmes arguments à la Conférence de Vienne sur les relations consulaires et qu'elle avait demandé la révision de tous les articles, parce qu'elle considérait que c'était une question de principe, mais la Conférence s'y était refusée.

86. M. AGO partage l'opinion de M. Reuter quant à la place de cet article dans le projet. Il peut comprendre, sans être toutefois certain de son opportunité, que pareille disposition ait été incluse dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires, que la Conférence ait voulu garantir aux consulats un régime stable, une sorte de plafond minimal que des accords relèveraient, mais n'abaisseraient pas. En revanche, il n'en voit pas la nécessité pour les missions spéciales: pourquoi, dans beaucoup de cas, une mission spéciale ne pourrait-elle, sur la base d'un accord entre les deux États, jouir de privilèges et d'immunités moins étendus que ceux qui seront prévus dans la convention? Il faut en cette matière de la souplesse, et en raison du caractère non permanent de la mission spéciale, la Commission ne doit pas adopter d'article du genre de l'article 40.

87. M. TOUNKINE fait observer que le paragraphe 2 pourrait être interprété comme signifiant qu'un accord entre États conclu indépendamment des règles énoncées dans le projet serait considéré comme nul, ce qui équivaut à dire que ces règles sont de *ius cogens*. Les États ne peuvent contracter en dehors des règles de *ius cogens*,

ni déroger à ces règles, même par accord mutuel, et en transformant les règles du projet en des règles de cette nature on ne peut qu'entraver le progrès des relations internationales et aller à l'encontre des réalités présentes. Cet article, tout comme l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, serait inapplicable. Rien ne peut empêcher les Etats de compléter ou de modifier, par accord, les règles du projet en discussion.

88. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle qu'à une majorité écrasante, la Conférence sur les relations consulaires s'est prononcée en faveur de la disposition en question⁶ pour la raison que les règles de droit consulaire sont institutionnelles et doivent avoir le caractère de *jus cogens*. Mais on peut défendre les deux thèses. Les nouveaux Etats ont soutenu que le régime consulaire doit être institutionnel et ne pas être à la merci de certains gouvernements qui voudraient imposer aux autres certains changements par voie d'accords mutuels. En revanche, des pays comme la Suisse et les Pays-Bas ont déclaré que cette disposition les mettait dans l'impossibilité de ratifier la Convention.

89. M. YASSEEN se prononce pour la suppression de l'article 40, non qu'il croie qu'il n'y a pas de *jus cogens* dans le projet de convention, mais parce qu'il juge préférable que cette question soit régie par les principes généraux du droit des traités concernant le conflit entre dispositions conventionnelles. Il vaut mieux ne pas se prononcer à ce sujet dans le projet de convention qui a un caractère particulier et couvre un domaine où règnent les ententes bilatérales.

90. M. PESSOU croit que le paragraphe 2 de l'article correspond pourtant à une certaine réalité. Il se rappelle avoir lu dans le journal *Le Monde* un entrefilet sur un accord bilatéral conclu entre le Royaume-Uni et l'URSS concernant la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il a envoyé l'article au Rapporteur spécial, M. Bartos, lequel lui a répondu qu'il était normal que des accords bilatéraux viennent confirmer les règles établies par la Conférence de Vienne. Il se demande donc s'il y a lieu d'adopter l'article 40.

91. M. ROSENNE approuve presque tout ce qui a été dit en faveur de la suppression de l'article 40. Il a du mal à comprendre la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur les relations consulaires et estime qu'il n'a pas sa place dans le projet actuel. A la lumière des observations des gouvernements, la Commission pourrait envisager l'introduction d'une clause aux termes de laquelle certaines des dispositions du projet, notamment celles des articles 17 et suivants, seraient applicables en l'absence de tout accord contraire entre les Etats intéressés.

92. Sir Humphrey WALDOCK estime que l'article 40 ne doit certainement pas être maintenu dans un projet

⁶ La disposition qui est ultérieurement devenue l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires a été adoptée (en tant qu'article 71) par 54 voix contre zéro, avec 9 abstentions par la Première Commission de la Conférence, et à l'unanimité par la Conférence plénière. Voir *Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Documents officiels*, vol. 1, p. 258 et p. 86.

touchant à une question dans laquelle les accords bilatéraux jouent un rôle de premier plan, encore que certaines des dispositions du projet soient d'une importance fondamentale, par exemple celle qui concerne l'inviolabilité des membres d'une mission spéciale et de ses archives. Il suffirait d'introduire dans le projet une clause du type proposé par M. Rosenne.

93. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que, si la majorité de la Commission le désire, il serait disposé à rédiger un nouvel article 40 d'après lequel les dispositions des articles seront appliquées sauf accord mutuel contraire, bien qu'il préfère personnellement la solution de l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

94. Il propose que les dispositions finales soient rédigées par le Secrétariat, comme à l'ordinaire.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

810^e SÉANCE

Jeudi 24 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Pal, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4;
A/CN.4/177 et Add.1 et 2; A/CN.4/L.107)
(Reprise du débat de la 803^e séance)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du point 2 de son ordre du jour et à aborder le texte des articles proposés par le Comité de rédaction.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose que les définitions énoncées aux alinéas *b* à *g* du paragraphe 1 et la disposition qui fait l'objet du paragraphe 2 de l'article premier¹ soient réservées jusqu'au moment où le Comité de rédaction les aura examinées.

3. Il pourrait être préférable aussi que le Comité de rédaction examine ultérieurement la proposition de Sir Humphrey tendant à introduire, parmi les dispositions générales de la Section I, un article réservant les règles des organisations internationales, compte tenu

¹ Pour la discussion antérieure de l'article premier, voir 777^e et 778^e séances.

des arguments qu'il a présentés dans son quatrième rapport sous le titre « Article 3 *bis* » (A/CN.4/177)².

4. Il faudra qu'à un moment donné la Commission prenne une décision sur le point de savoir s'il convient ou non d'ajouter au projet un article sur la conclusion de traités par un Etat au nom d'un autre ou par une organisation internationale au nom d'un Etat membre; la question a été discutée à la seizième session³ et Sir Humphrey l'a examinée dans son quatrième rapport, immédiatement après l'article 4 (Pouvoir de négocier... un traité...).

5. L'examen des articles 8 et 9, qui ont suscité de longues discussions⁴ et sont difficiles à formuler d'une manière susceptible de rallier une majorité importante, doit être ajourné jusqu'au moment où le Comité de rédaction aura présenté de nouvelles propositions et où il y aura plus de membres de la Commission présents. Sir Humphrey n'a pas encore transmis de texte au Comité de rédaction, parce qu'il n'a pas encore réussi à formuler un compromis capable de jeter un pont entre les deux tendances opposées. Jusqu'ici, tout ce qu'il a pu faire, c'est de préparer des variantes pour les deux articles.

6. La Commission ne devrait pas avoir à examiner à sa présente session la proposition du Gouvernement du Luxembourg tendant à ajouter au projet un nouvel article concernant l'entrée en vigueur des traités sur le territoire des parties. Sir Humphrey a commenté cette proposition dans son quatrième rapport (A/CN.4/177/Add.1), après la section consacrée à l'article 23, et cette proposition devrait être examinée en même temps que l'article 55, car elle est étroitement liée à la règle *pacta sunt servanda*.

7. M. TOUNKINE appuie les propositions du Rapporteur spécial concernant l'article 3 *bis* et les articles 8 et 9. Il convient de réserver les questions controversées que posent ces deux derniers articles jusqu'au moment où il y aura plus de membres présents. Actuellement, la Commission ne réunit que la moitié environ de ses membres et ne peut donc prendre des décisions à propos de ces articles.

8. M. ROSENNE pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il convient d'ajourner la question de l'insertion d'un article sur la conclusion des traités par un Etat au nom d'un autre ou par une organisation internationale au nom d'un Etat membre, car la décision dépendra en partie du résultat des discussions consacrées à l'article 4.

9. Le PRÉSIDENT estime que les propositions du Rapporteur spécial s'imposent aux membres de la Commission et qu'il convient de les suivre.

Il en est ainsi décidé.

² Pour la discussion antérieure de la proposition du Rapporteur spécial, voir 780^e séance, par. 17 à 26.

³ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. I, 732^e et 733^e séances.

⁴ Voir 791^e séance, par. 61 et suiv. et 792^e à 796^e séances.

ARTICLE PREMIER [nouveau] (Portée des présents articles)⁵

10. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte d'un nouvel article premier proposé par le Comité de rédaction et qui est ainsi conçu :

« Les présents articles se réfèrent aux traités conclus entre Etats. »

*L'article premier [nouveau] est adopté sans observations*⁶.

ARTICLE PREMIER (Emploi des termes)⁵

11. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte révisé de l'alinéa *a* du paragraphe 1 par le Comité de rédaction, qui est ainsi conçu :

« *a*) L'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu entre Etats en forme écrite et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière. »

*L'alinéa a du paragraphe 1 est adopté sans observations*⁷.

ARTICLE 2 (Traités et autres accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles)⁸

12. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte révisé de l'alinéa *a* du paragraphe 1 proposé par le Comité de rédaction, qui est ainsi conçu :

« Le fait que les présents articles ne se réfèrent pas :

a) Aux traités conclus entre des sujets du droit international autres que les Etats ou entre des Etats et ces autres sujets du droit international, ou

b) Aux accords internationaux en forme non écrite, ne porte pas atteinte à la valeur juridique de tels traités ou accords ni à l'application à ces traités ou accords de l'une quelconque des règles énoncées dans les présents articles à laquelle ils seraient soumis indépendamment de ces articles. »

13. M. ROSENNE dit qu'il convient de féliciter le Comité de rédaction d'avoir résolu les problèmes difficiles que posent les trois premiers articles. Il convient toutefois d'en modifier l'ordre et de placer l'article 2 à la suite du nouvel article premier.

14. En ce qui concerne la rédaction de cet article, l'alinéa *a* devrait être modifié de façon à mentionner les Etats avant les autres sujets du droit international,

⁵ Pour la discussion antérieure, voir 777^e séance, en particulier les paragraphes 71 à 73 et le paragraphe 78.

⁶ Pour le vote formel sur l'article premier (nouveau), voir 811^e séance, par. 104.

⁷ Pour le vote formel sur le paragraphe 1 *a* de l'article premier, voir 811^e séance, par. 104. Pour la reprise du débat sur l'article premier, voir 820^e séance, par. 15 à 26.

⁸ Pour la discussion antérieure, voir 777^e séance, en particulier les paragraphes 71 à 73 et le paragraphe 78.

ce qui serait plus conforme à la décision prise par la Commission de limiter le champ d'application des articles aux traités conclus entre Etats. Cet alinéa aurait alors le libellé suivant : « Aux traités conclus entre des Etats et des sujets du droit international autres que les Etats ou entre ces autres sujets du droit international ».

15. Du point de vue du style, il serait plus correct de remplacer par le mot « *does* » le mot « *shall* », après les mots « *in written form* ». Il faudrait supprimer la virgule après le mot « *agreements* » et remplacer par le mot « *or* » le mot « *nor* », afin d'éviter une double négation. Peut-être pourrait-on remplacer le mot « *subject* » par un terme moins rebattu, encore que M. Rosenne ne soit pas en mesure d'en proposer un autre.

16. Le PRÉSIDENT constate que M. Rosenne a soulevé deux questions différentes, l'une portant sur la présentation des trois articles, l'autre intéressant le libellé de l'article 2. En ce qui concerne la première question, il pense, pour sa part, que l'article 2 doit venir après le nouvel article premier dont il est la suite logique. Il estime néanmoins que le soin de régler cette question devra être laissé au Comité de rédaction.

17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare, en réponse à la proposition de M. Rosenne tendant à modifier la place de l'article 2, que l'ordre des trois premiers articles a été discuté en détail au Comité de rédaction, lequel a conclu que l'ordre actuel, sans être entièrement satisfaisant, est à la fois le meilleur et le plus logique. Relier l'article 2 au nouvel article premier serait inélégant et logiquement inacceptable, car il s'agit d'un article indépendant, traitant de deux questions distinctes, dont la seconde est celle des accords internationaux en forme non écrite; or, comme ces accords sont mentionnés pour la première fois à l'article premier contenant les définitions, qui deviendra maintenant l'article 2, la proposition de M. Rosenne reviendrait à formuler la réserve concernant les accords conclus verbalement avant la disposition les excluant du champ d'application du projet.

18. M. ROSENNE explique que l'une des raisons qui l'on incité à présenter sa proposition, c'est que, les trois premiers articles étant étroitement liés, si l'article premier devait contenir, comme il le craint, une longue liste de définitions, la continuité actuelle serait rompue. La Commission peut toutefois revenir sur cette question lorsqu'elle décidera de l'ordre définitif des articles du projet.

19. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît qu'il existe un lien entre l'article 2 et le nouvel article premier, mais il persiste à penser que la préoccupation de M. Rosenne est excessive. Le titre de cet article indique clairement de quoi il traite.

20. M. RUDA estime avec M. Rosenne que le nouvel article premier et l'article 2 concernent le même sujet et ont la même portée, et que, partant, il serait peut-être bon de les fondre en un seul article.

21. M. ELIAS estime qu'il convient de renvoyer jusqu'à la session d'été de 1966 toute question se rapportant à l'ordre des articles.

22. M. TOUNKINE reconnaît que le Comité de rédaction devra revoir ultérieurement la structure générale

de l'ensemble du projet, mais il est utile, dans l'intervalle, de présenter des suggestions au sujet de l'ordre des articles et il en sera tenu compte.

23. Le PRÉSIDENT pense qu'il appartient au Comité de rédaction d'établir la présentation définitive des trois articles, comme l'ont proposé M. Elias et M. Tounkine.

24. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il a toujours considéré que la Commission serait libre, jusqu'au tout dernier moment, de modifier l'ordre des articles.

25. M. ELIAS est opposé à la première proposition de M. Rosenne au sujet de la rédaction de l'alinéa b; les autres sont acceptables.

26. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, doute que la proposition de M. Rosenne relative au libellé de l'alinéa a soit une amélioration.

27. M. ROSENNE demande que ses propositions relatives au libellé du texte soient transmises au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

L'article 2 est renvoyé au Comité de rédaction⁹.

ARTICLE 3 (Capacité des Etats de conclure des traités)¹⁰

28. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 3 proposé par le Comité de rédaction, qui est ainsi conçu :

« 1. Tout Etat a la capacité de conclure des traités.

2. La capacité des Etats membres d'une union fédérale de conclure des traités dépend de la constitution fédérale. »

29. M. VERDROSS tient à présenter deux observations au sujet du paragraphe 2 de l'article 3. En premier lieu, il signale que l'on distingue normalement entre un Etat fédéral et une fédération d'Etats. Or le texte parle d'union fédérale, et M. Verdross se demande si cette expression désigne à la fois un Etat fédéral et une fédération d'Etats. Il ne s'agit pas là seulement d'une question de terminologie mais aussi d'un problème de fond. En second lieu, la capacité d'un Etat membre de conclure des traités ne dépend pas de la constitution fédérale mais du droit international, qui subordonne la capacité de conclure de tels traités à l'efficacité du pouvoir.

30. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA estime que la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 3 est politiquement dangereuse et scientifiquement peu fondée; aux termes de cette règle, le droit international renoncerait à l'une de ses fonctions principales, qui est de déterminer ses sujets et de reconnaître aux Etats le *ius tractatum*.

31. La question de savoir si un Etat membre d'une union fédérale possède ou non la capacité de conclure

⁹ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 2.

¹⁰ Pour la discussion antérieure, voir 779^e séance, par. 1 à 88 et 780^e séance, par. 1 à 16.

des traités ne dépend pas exclusivement des dispositions de la constitution fédérale; des institutions du droit international telles que la reconnaissance jouent un rôle important en la matière.

32. M. Jiménez de Aréchaga a déjà signalé, durant le débat consacré à l'article 8¹¹, les conséquences graves qui résulteraient d'une combinaison des dispositions du paragraphe 2 de l'article 3 avec celles de l'article 8 sur l'adhésion aux traités multilatéraux généraux. Un Etat fédéral peut, en modifiant son droit constitutionnel de façon à accorder à tous ses Etats membres le droit de devenir parties à des traités, permettre à ces Etats membres de devenir parties à un traité; l'Etat fédéral gagnerait ainsi, sans modifier ses obligations fondamentales, un très grand nombre de voix dans le système du traité, acquérant de la sorte un rôle prépondérant dans l'application de ce système. Par exemple, un Etat fédéral qui est membre d'une union douanière pourrait s'assurer la mainmise sur le fonctionnement de l'union en modifiant sa constitution de façon à permettre à ses Etats membres de devenir séparément membres de l'union.

33. M. TOUNKINE estime que le paragraphe 1 énonce une règle générale. Il n'est pas nécessaire de définir le mot « Etat », ce qui d'ailleurs n'a jamais été fait dans aucun instrument international. Les Etats eux-mêmes doivent décider si une entité donnée est ou non un Etat, car il n'existe aucun organe international qui puisse se prononcer en la matière. Cela admis, il n'y a pas de risque à maintenir le paragraphe 2, encore que M. Tounkine pense, comme M. Verdross, qu'il serait préférable, dans l'intérêt de la précision et afin d'éviter des complications, d'employer l'expression « Etat fédéral » plutôt que « union fédérale ».

34. Le paragraphe 2 découle logiquement du paragraphe 1, parce qu'un Etat membre d'un Etat fédéral — et il dépend de la constitution fédérale écrite qu'il soit ou non un véritable Etat — possède, en droit international, le droit de contracter.

35. M. ROSENNE n'a aucune peine à admettre l'idée qui est à la base du paragraphe 1, mais ce paragraphe énonce une évidence. Comme le disait M. Scelle, bien que l'ensemble du droit international concerne les Etats, personne n'a jamais réussi à définir la notion de « l'Etat ».

36. A propos du libellé du texte, M. Rosenne propose que la version anglaise soit remaniée pour être rendue conforme au texte français; le sujet de la phrase doit être « *Every State* » et non le mot « *Capacity* ».

37. Au sujet du paragraphe 2, l'opinion de M. Rosenne est étroitement conforme à celle de M. Jiménez de Aréchaga. La question juridique de savoir si l'une des unités constitutives d'un Etat fédéral contracte en son propre nom ou au nom de l'Etat fédéral dans son ensemble n'étant pas résolue, il doute sérieusement de l'utilité et de l'exactitude du paragraphe 2.

38. M. TSURUOKA doute de l'utilité de l'article 3 mais il ne s'oppose pas au maintien du paragraphe 1

de cet article, quel qu'en soit le libellé. En revanche, il se déclare partisan de la suppression totale du paragraphe 2, car ce paragraphe n'ajoute pas grand'chose — ainsi que l'a montré M. Tounkine — et il risque même d'induire en erreur.

39. Pour M. AMADO, il ne s'agit pas de discuter de la capacité des Etats membres d'une union fédérale, mais de celle des Etats considérés comme tels au regard du droit international. Pour cette raison, il juge nécessaire de supprimer le paragraphe 2 de l'article 3.

40. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, se déclare en faveur du maintien du paragraphe 2, mais rédigé sur le modèle du texte de 1962, comme l'a proposé M. Tounkine, et cela pour deux raisons : en premier lieu parce que la participation des membres d'une union fédérale à la vie internationale est une réalité, et, en second lieu, parce qu'une disposition énonçant que la capacité dépend de la constitution fédérale établirait le critère déterminant cette capacité en droit international.

41. M. PAL est en faveur de la suppression du paragraphe 2 car si, après la fédération, les Etats membres conservent leur qualité d'Etat, leur capacité de conclure des traités est réglée par le paragraphe 1. Mais si une union politique a pour résultat la formation d'un autre Etat et les Etats membres perdent de ce fait leur qualité d'Etat, leur situation ne sera plus régie par la série d'articles actuels, car ces articles concernent uniquement les traités conclus entre Etats. Par conséquent, à moins que le paragraphe 2 ne soit introduit en vue de définir la capacité de ces Etats membres de conclure des traités, qu'ils soient ou non encore des Etats, le paragraphe en question n'est pas du tout pertinent. Le projet de convention n'indique nulle part quelles sont les conditions requises pour avoir la qualité d'Etat. Aussi serait-il plus surprenant encore que la qualité de ces Etats membres fasse subitement l'objet d'une disposition dans le projet.

42. M. REUTER partage l'avis de M. Jiménez de Aréchaga et de M. Pal au sujet du paragraphe 2. Il ne comprend pas qu'une question aussi délicate puisse être réglée par le droit constitutionnel et il se demande pourquoi on accorderait une place privilégiée à l'Etat fédéral, alors que l'expression « union fédérale » semble meilleure. A son avis, la solution consisterait à supprimer purement et simplement le paragraphe 2.

43. M. YASSEEN estime que si le paragraphe 2 risque de soulever beaucoup de difficultés, ces difficultés ne doivent pas être éludées. Le phénomène fédéral est une réalité et peut jouer un rôle important. Aussi est-il souhaitable qu'un paragraphe prévoie le cas des Etats membres d'une fédération. Par ailleurs, parler d'Etat fédéral équivaut à restreindre la portée du texte, car on envisage alors un seul aspect du phénomène fédéral. En effet, le fédéralisme ne se traduit pas toujours par un Etat fédéral; il peut s'exprimer aussi d'autres façons. C'est pourquoi la formule « union fédérale », bien qu'elle ne soit pas complètement satisfaisante, est cependant meilleure que l'expression « Etat fédéral », car elle est d'une portée plus générale.

44. M. PESSOU insiste sur le fait que la tendance du monde moderne est à l'association, comme le montre

¹¹ 794^e séance, par. 17.

l'exemple des pays africains. Il rappelle à ce sujet que son pays a jadis fait partie de la Communauté franco-africaine, dont le Président, le Général de Gaulle, avait la tâche de régler certaines questions d'intérêt commun. Supprimer le paragraphe 2 de l'article 3 n'aboutirait pas pour autant à supprimer la réalité; il faut au contraire rechercher une formule qui exprime cette réalité. Sur ce point, M. Pessou partage l'opinion de M. Yasseen.

45. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA estime qu'on ne résoudrait pas le problème en revenant au texte de 1962, dont le libellé est critiquable pour les mêmes raisons que le texte actuellement proposé. Il n'est pas exact de dire que la capacité d'un Etat membre d'une union fédérale de conclure des traités dépend exclusivement de la constitution fédérale; la communauté des Etats et les autres Etats pris individuellement doivent accepter l'entité en tant que membre de la communauté internationale. Cela est particulièrement important à l'heure actuelle, où les relations entre Etats sont, non pas simplement bilatérales, mais aussi multilatérales. Il serait extrêmement dangereux de dire qu'il appartient exclusivement à la constitution fédérale de déterminer si un Etat membre d'une union fédérale peut devenir partie à un traité international; pour être en mesure de le devenir, il doit être reconnu en tant qu'Etat indépendant, capable d'entretenir des relations avec d'autres Etats et de remplir ses obligations internationales.

46. On a mentionné le cas d'Etats adhérant à une union improprement appelée « fédérale » mais qui conservent néanmoins intégralement leur capacité distincte de conclure des traités. Ce cas est sans rapport avec l'objet de la discussion, car le cas d'un Etat qui conserve pleinement sa capacité de conclure des traités sera visé par les dispositions du paragraphe 1 et non par celles du paragraphe 2.

47. Enfin, M. Jiménez de Aréchaga ne pense pas non plus qu'on puisse tirer des arguments valables de la capacité très limitée de conclure des traités reconnue aux cantons suisses et aux *Länder* allemands sur le plan local. Ces exemples sont d'importance secondaire et s'expliquent historiquement. En outre, ce serait se méprendre sur la pratique suisse que de dire que les cantons possèdent la capacité de conclure des traités de façon indépendante; tout porte à croire que le consentement des autorités fédérales est requis pour les traités conclus par les cantons.

48. M. VERDROSS dit que si un Etat membre d'une fédération est un Etat au sens du droit international, sa capacité de conclure des traités est déjà régie par le paragraphe 1; le paragraphe 2 est alors inutile.

49. Si l'on veut que le paragraphe 2 ait une signification, il faut que le terme « Etats membres » y soit pris non pas au sens du droit international mais uniquement au sens du droit interne. Ce paragraphe se réfère alors à la décentralisation du pouvoir de conclure des traités. C'est dans cette hypothèse seulement que la capacité des Etats membres de conclure des traités dépend de la constitution fédérale. Mais, en pareil cas, le vrai sujet qui conclut les traités est l'Etat fédéral, agissant par l'intermédiaire d'un organe décentralisé. M. Verdross

ne pourrait accepter le paragraphe 2 dans un autre sens que celui qu'il vient d'indiquer.

50. M. RUDA estime que la capacité d'un Etat membre d'une union fédérale de conclure des traités dépend de la question de savoir s'il répond aux conditions requises pour être considéré comme un Etat en droit international. C'est au droit international qu'il appartient de déterminer si l'entité constitue un Etat ou non et, dans l'affirmative, quelle est sa capacité de conclure des traités. Cette capacité ne dépendra pas des termes de la constitution fédérale; elle est déterminée par le droit international, qui tient compte de la constitution. Il convient de supprimer le paragraphe 2.

51. M. AGO ne croit pas que la distinction entre un « Etat selon le droit international » et une autre catégorie d'Etats soit un élément qui permette de résoudre le problème. La personnalité internationale d'un sujet ressort en premier lieu du fait qu'il possède la capacité de conclure des traités; ce n'est donc pas en se référant à la personnalité internationale qu'on peut résoudre le problème de la capacité.

52. Le phénomène fédératif est historique; il se manifeste actuellement et continuera de se manifester dans l'avenir; il ne suffit donc pas d'envisager les cas actuels pour énoncer une règle.

53. La formation fédérative résulte parfois d'une poussée associative. Plusieurs Etats, dont chacun est un sujet du droit international et possède la pleine capacité de conclure des traités, décident de s'associer; ils donnent à l'Etat fédéral une personnalité internationale et une capacité de conclure des traités distinctes de celles qu'ils possédaient à l'origine. A l'extrême, les Etats membres perdent toute capacité de conclure des traités et par conséquent cessent d'exister comme sujets du droit international. Mais il arrive que les Etats membres gardent une partie de leur capacité de conclure des traités. Par exemple, dans l'Empire allemand, qui était plutôt centralisé, la Bavière avait gardé dans une certaine mesure sa propre capacité de conclure des traités; lorsqu'elle en faisait usage, elle n'agissait nullement en tant qu'organe de l'Empire allemand. A l'opposé, la formation fédérative peut résulter d'une poussée de dissociation ou de décentralisation. Quand la décentralisation dépasse le plan purement interne pour s'étendre au domaine de la politique extérieure, les Etats membres de la fédération sont dotés d'une capacité limitée de conclure des traités.

54. Dans les deux cas, c'est évidemment à la constitution fédérale qu'il faut se référer pour voir comment est partagée la capacité de conclure des traités. M. Ago comprend les préoccupations de M. Jiménez de Aréchaga et de M. Ruda; ils songent à l'éventualité où, par suite d'un changement de constitution, un Etat membre d'une fédération aurait le droit de participer à une conférence internationale et de devenir partie à un traité. C'est justement la raison pour laquelle M. Ago a toujours voulu distinguer nettement entre la capacité de conclure des traités et le soi-disant droit que tout Etat devrait avoir de participer à un traité multilatéral: la capacité ne regarde que l'Etat dont il s'agit, tandis que l'admission à participer à un traité concerne toutes les parties.

55. M. Ago ne croit pas qu'il y ait le moindre danger à inclure dans l'article 3 un paragraphe sur la question des unions fédérales. Il n'y a pas grande différence quant au fond entre le paragraphe 2 du texte adopté en 1962 et le paragraphe 2 du nouveau texte présenté par le Comité de rédaction. Toutefois, étant donné que pour l'Etat membre la capacité de conclure des traités est presque toujours limitée, il serait bon d'employer une formule telle que : « La capacité des Etats membres d'une union fédérale de conclure des traités et les limites de cette capacité dépendent de la constitution fédérale. »

56. Si la Commission craint d'adopter une telle règle et supprime le paragraphe 2, alors M. Ago préférerait supprimer tout l'article, car le paragraphe 1 isolément prêle à équivoque et serait erroné dans plusieurs hypothèses.

57. M. TOUNKINE est d'avis que c'est là un problème réel, vu l'existence d'unions fédérales qui comprennent des Etats membres possédant la capacité de conclure des traités. Le paragraphe 1 à lui seul ne sera donc pas suffisant, car il ne couvre pas une partie du champ de la conclusion des traités. La création de divers types d'unions d'Etats sur la base de l'autodétermination des peuples est un phénomène moderne. La formation d'une union entraîne habituellement une certaine limitation de la liberté d'action de ses membres mais ne les prive pas de leurs caractéristiques essentielles en tant qu'Etats, d'où l'importance pratique du problème en discussion. Un Etat qui entre en négociations avec un Etat membre d'une union fédérale voudra savoir ce qu'il en est de la capacité de cet Etat membre et dans quelle mesure elle est limitée par la loi constitutionnelle.

58. M. Tounkine peut accepter l'insertion des mots additionnels proposés par M. Ago qui introduiront dans la disposition une référence spéciale aux limites établies par la loi constitutionnelle à la capacité des Etats membres d'une union de conclure des traités.

59. M. AMADO dit que l'Etat dont il s'agit au paragraphe 1 est l'Etat sujet du droit international. La capacité d'un Etat de conclure des traités est déterminée par sa qualité de sujet du droit international. Il va de soi que les Etats membres d'une fédération possèdent ou acquièrent la capacité de conclure des traités s'ils sont ou deviennent sujets du droit international. Le paragraphe 2 n'est donc qu'un développement du paragraphe 1.

60. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA estime que la proposition de M. Ago ne résout pas le problème. Le paragraphe 2 aura toujours pour effet, si on le considère en corrélation avec les dispositions de l'article 8, d'apporter une modification importante au droit international en permettant à un Etat membre d'une union fédérale de devenir membre à part entière de la communauté internationale : l'indépendance ne constituera plus une condition de la participation aux traités multilatéraux généraux et aux conférences qui adoptent lesdits traités.

61. M. Ago a souligné qu'un Etat est toujours libre de ne pas entrer en relations contractuelles avec une entité qu'il n'entend pas reconnaître comme membre à part entière de la communauté internationale; mais ce

remède ne s'appliquera qu'aux traités bilatéraux, alors que le problème dont il s'agit est lié à la participation aux traités multilatéraux.

62. M. TSURUOKA reste partisan de la suppression totale de l'article 3. Toutefois, il n'est pas opposé au maintien du paragraphe 1, si tel est le désir de la Commission. Si le paragraphe 1 est maintenu, le paragraphe 2 pourrait être libellé à peu près en ces termes :

« Au cas où la capacité de conclure des traités est reconnue par le droit international à un Etat membre d'une union fédérale, l'étendue de cette capacité est définie par la constitution fédérale. »

63. M. AGO demande à M. Amado par quel moyen il détermine si un Etat membre d'une union fédérale est ou non sujet du droit international. De l'avis de M. Ago, le seul moyen est de chercher si l'Etat a la capacité de conclure des traités, et pour répondre à cette question il faut se référer à la constitution fédérale.

64. La règle proposée au paragraphe 2 n'est nullement une nouveauté. Si, par exemple, le Brésil adoptait une nouvelle constitution dans laquelle la capacité de conclure des traités serait reconnue à chaque Etat membre, il est évident que chacun des Etats membres aurait cette capacité. La règle prévoyant en cette matière un renvoi au droit interne existe déjà dans le droit international.

65. M. Ago appuie la suggestion de M. Tsuruoka, mais pense comme lui que mieux vaut supprimer tout l'article que d'adopter une disposition boiteuse.

66. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA fait observer que si la Constitution du Brésil était modifiée de telle sorte que les Etats membres pussent conclure des traités, les autres Etats de la communauté internationale ne seraient pas obligés de s'en tenir à la lettre de la nouvelle constitution brésilienne; ils auraient le pouvoir et le devoir de constater si, d'après le droit international, la lettre de la constitution correspond à la réalité et ils examineraient si les Etats membres sont effectivement des Etats indépendants.

67. M. AMADO estime qu'il est utopique de prétendre que, dès lors qu'une constitution fédérale reconnaît aux Etats membres la capacité de conclure des traités, ces Etats membres sont des Etats au sens du droit international.

68. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que la question n'est nullement utopique et qu'elle n'est pas non plus nouvelle. C'est la réalité même. La capacité de l'Etat membre d'une fédération de conclure des traités a été reconnue; c'est ce qui s'est produit dans le cas de la Bavière, d'après la Constitution allemande établie à Versailles en 1871 pour permettre à la Bavière de conclure un concordat avec le Vatican. Actuellement, la Province de Québec se fonde sur l'interprétation de la constitution canadienne pour conclure une convention culturelle avec la France. Semblable prétention de la part d'un Etat membre est parfois contestée par le gouvernement central. Si, malgré ce fait, la capacité de l'Etat membre d'une fédération de conclure des traités est reconnue par un autre Etat contractant, celui-ci peut être taxé d'immixtion dans les affaires intérieures d'un Etat.

69. M. AMADO dit que le meilleur moyen de concilier les avis divergents qui se sont manifestés serait de supprimer tout l'article, car la Commission ne s'honorait pas en se bornant à énoncer des évidences.

70. M. PESSOU insiste pour que la Commission tienne compte de tendances qui existent, notamment en Afrique, et énonce une règle très souple concernant la capacité des Etats membres d'une union fédérale de conclure des traités. C'est pourquoi il appuie la formule proposée par M. Ago.

71. M. ROSENNE pense que la question en discussion prendrait un tour moins théorique si, par exemple, un traité douteux était présenté à l'enregistrement au Secrétaire général. Pour autant qu'il sache, aucune requête de ce genre n'a été faite ni ne sera probablement faite touchant le prétendu « accord » culturel entre la Province canadienne du Québec et la France, que ni l'une ni l'autre partie ne considère comme un traité international. En fait, la pratique du Secrétaire général en tant qu'il est chargé d'enregistrer les traités, reprenant la pratique antérieure du Secrétaire général de la Société des Nations, a fait preuve d'une louable capacité d'adaptation aux situations changeantes.

72. Après la discussion, M. Rosenne est arrivé à la conclusion que le paragraphe 1 contient peut-être un peu plus qu'une simple évidence; comme l'a souligné M. Pal, il servirait à couvrir certains aspects du problème de l'Etat fédéral et M. Rosenne est donc en faveur de son maintien.

73. Pour ce qui est du paragraphe 2, il a été frappé par la remarque de M. Ago selon laquelle le véritable problème à résoudre est non pas tant celui de la capacité elle-même que celui de l'étendue de cette capacité. La rédaction d'une telle disposition pose un problème difficile et M. Rosenne suggère par conséquent de renvoyer l'ensemble de l'article 3 au Comité de rédaction pour que celui-ci l'examine à la lumière de la discussion.

74. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle à la Commission qu'il a proposé, dans son projet, la suppression de l'article 3¹². La question de la capacité est beaucoup plus complexe que les dispositions de cet article ne le laissent voir. A son avis, le problème devrait être traité à fond ou pas du tout. Toutefois, il est prêt à accepter la disposition importante contenue dans le paragraphe 1, bien qu'elle soit évidente par elle-même.

75. En ce qui concerne le paragraphe 2, il y a quelque incertitude sur le point de savoir qui est partie au traité lorsqu'un traité est conclu par un Etat membre d'une union fédérale. Il est enclin à penser qu'en Suisse les opinions pourraient être partagées sur ce point suivant que le juriste qui donne son avis adopte une attitude fédéraliste ou au contraire une attitude favorable aux « droits des Etats ». Il existe sans aucun doute un risque que le paragraphe 2 puisse être interprété comme une reconnaissance par la Commission du fait qu'en droit international les Etats membres d'une union fédérale possèdent en principe la capacité de conclure des

traités. Le paragraphe 2 ne se heurterait pas à une forte objection si, comme l'a suggéré M. Ago, il est modifié de manière à mettre l'accent sur les limites de la capacité de conclure des traités de l'Etat membre d'une union fédérale qui est un Etat au sens du paragraphe 1.

76. On a parlé du danger de voir un Etat fédéral encourager les éléments qui le composent à exercer cette capacité pour devenir parties aux traités multilatéraux généraux, multipliant ainsi le nombre des parties et le nombre des voix. Sir Humphrey pense que toute tentative de cette nature se heurterait inévitablement à une opposition.

77. Si la Commission décide de maintenir le paragraphe 2, il est souhaitable de garder l'expression « union fédérale ». Il y aurait également grand avantage à introduire, comme l'a suggéré M. Ago, une référence aux limites de la capacité. Cela aiderait à préciser que la Commission ne se fonde pas sur l'hypothèse que la capacité des entités en question de conclure des traités existe dans tous les cas.

78. M. AGO pense, comme le Rapporteur spécial, que le texte actuellement proposé pourrait donner à penser que la Commission a un préjugé favorable à l'existence de la capacité de conclure des traités dans le cas des Etats membres d'une union fédérale. Pour éviter cela, on pourrait peut-être rédiger le paragraphe 2 comme suit :

« L'existence de la capacité des Etats membres d'une union fédérale de conclure des traités et les limites de cette capacité dépendent de la constitution fédérale. »

Cela dit, M. Ago suggère que la Commission réfléchisse encore pour trouver la rédaction la plus satisfaisante.

La séance est levée à 13 heures.

811^e SÉANCE

Vendredi 25 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Pal, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Composition du Comité de rédaction

1. Le PRÉSIDENT propose, afin de soulager Sir Humphrey Waldock, qui sera entièrement absorbé durant le reste de la session par son propre sujet de droit des traités, que M. Rosenne soit nommé au Comité de rédaction pour qu'il l'aide à mettre au point le projet sur les missions spéciales. S'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission accepte cette suggestion.

Il en est ainsi décidé.

¹² A/CN.4/177, par. 3 des observations du Rapporteur spécial relatives à l'article 3.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4;
A/CN.4/177 et Add.1 et 2; A/CN.4/L.107)
(Reprise du débat de la séance précédente)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION
(Suite)ARTICLE 3 (Capacité des Etats de conclure des traités)
(suite)¹

2. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 3 proposé par le Comité de rédaction.

3. M. PAL dit que l'article 3 devrait être constitué par le seul paragraphe 1; le paragraphe 2 devrait être supprimé. Le projet d'articles s'occupe des traités entre Etats et l'article 3 traite de la capacité des Etats, en tant que tels, de conclure des traités. La Commission n'a jamais essayé de définir l'Etat ni d'énoncer en termes généraux les conditions requises pour qu'une entité soit considérée comme un Etat.

4. Si un certain nombre d'Etats forment une fédération, tout en conservant leur statut d'Etat, le paragraphe 1 s'appliquera. Si, en revanche, les entités fédérées ne sont pas des Etats, elles demeureront en dehors du cadre du projet de la convention, à moins que le but du paragraphe 2 ne soit de prévoir que, malgré l'existence de la fédération, les entités fédérées conserveront leur statut d'Etat si la constitution fédérale le permet. M. Pal est opposé au paragraphe 2 parce que la Commission ne s'occupe pas de la question de savoir en quoi consiste un Etat. Les dispositions du paragraphe 1 traitent de toutes les matières qui intéressent la Commission à propos de ce sujet.

5. M. VERDROSS propose une formule de compromis qui consisterait à supprimer le paragraphe 2 et à ajouter au paragraphe 1 la phrase suivante: « Cette capacité peut être limitée par une convention internationale ou par la constitution d'un Etat fédéral ». Cette formule tient compte du problème du fédéralisme, auquel plusieurs orateurs se sont référés, notamment M. Yasseen. Elle fait ressortir également, que la compétence internationale découle non pas du droit interne en tant que tel mais seulement du droit international. En outre, elle indique qu'une compétence reconnue par le droit international peut aussi être limitée par le droit international, c'est-à-dire soit par une convention internationale, soit par le fait qu'un Etat devient membre d'un Etat fédéral, cas qui est aussi régi par le droit international.

6. Cette formule s'applique aussi bien au fédéralisme historique — cantons suisses, Bavière depuis la création de l'Empire jusqu'à la chute de la monarchie allemande — qu'au fédéralisme moderne — Ligue des Etats arabes, Communauté économique européenne, où la capacité de conclure des traités commerciaux doit appartenir un jour à la Communauté et non plus aux Etats

membres. Elle tient compte aussi du cas des Etats membres d'une fédération auxquels la capacité internationale a été reconnue par le Pacte de la Société des Nations ou par la Charte des Nations Unies.

7. En revanche, cette formule exclut les Etats membres d'une fédération dont la compétence découle uniquement du droit interne et qui sont en fait les organes de l'Etat fédéral par simple décentralisation de la capacité de conclure des traités, situation dont M. Verdross est d'avis que la Commission ne doit pas s'occuper.

8. Si la Commission adoptait cette formule, elle pourrait indiquer, dans le commentaire, que le problème traité au paragraphe 2 du texte présenté par le Comité de rédaction est un problème de droit interne et que tout Etat peut décentraliser sa capacité de conclure des traités, mais que, dans ce cas, le sujet qui conclut les traités est l'Etat fédéral, car le droit interne ne peut pas créer un nouveau sujet de droit international.

9. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, exprime la crainte que le texte proposé par M. Verdross donne lieu à de graves difficultés. En mentionnant la possibilité de limiter, par les clauses d'une convention internationale, la capacité d'un Etat de conclure des traités, il soulève le problème complexe de la compatibilité des traités. Il peut y avoir des cas — par exemple celui d'un traité créant une union économique — où la matière outrepasserait la compatibilité des traités parce que les Etats entrant dans l'union abandonnent certains de leurs pouvoirs à l'autorité centrale. La Commission a déjà longuement examiné le problème des limitations possibles de la capacité de conclure des traités qui résultent des termes d'un traité², et elle a adopté l'opinion que ces cas ne créent pas une capacité internationale mais seulement une responsabilité internationale.

10. Sir Humphrey Waldock n'est pas satisfait non plus de la seconde partie du texte de M. Verdross qui mentionne les restrictions résultant de la constitution d'un Etat fédéral. Il ne voit aucune raison de limiter une telle disposition aux constitutions des Etats fédéraux; d'autres constitutions que les constitutions fédérales peuvent tendre à limiter la capacité de faire des traités. Une autre difficulté consiste en ce que le texte suggère une présomption selon laquelle un Etat membre d'une fédération posséderait la capacité internationale de conclure des traités.

11. Bien qu'il n'éprouve guère d'enthousiasme pour le texte du paragraphe 2 proposé par le Comité de rédaction, le Rapporteur spécial serait prêt à l'accepter avec l'addition proposée par M. Ago à la précédente séance³.

12. M. TOUNKINE propose, après la discussion exhaustive à laquelle la Commission vient de procéder, que le Comité de rédaction soit prié d'examiner à nouveau l'article 3 en même temps que les diverses propositions qui ont été présentées.

13. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA souligne qu'il s'est manifesté au sein de la Commission un net courant

² Voir p. ex. les 639^e et 640^e séances dans *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I.

³ 810^e séance, par. 78.

¹ Pour le texte, voir 810^e séance, par. 28.

d'opinion en faveur de la suppression du paragraphe 2; si l'article 3 est simplement renvoyé à nouveau au Comité de rédaction, on en conclura que le paragraphe 2 doit être maintenu sous une forme ou une autre. La Commission devrait donc d'abord se prononcer sur la proposition tendant à supprimer le paragraphe 2; si cette proposition est rejetée, les divers textes proposés pour le paragraphe 2 pourront alors être renvoyés au Comité de rédaction.

14. M. PESSOU regrette de devoir constater que les efforts pour arriver à un compromis ne rencontrent pas l'agrément de tous les membres de la Commission. Certains, initialement partisans de cet article, paraissent avoir changé de position. L'article peut être supprimé mais le problème demeurera, et les Etats le régleront. Ils le règlent déjà et n'ont pas attendu la Commission pour le faire. S'il y a vote, M. Pessou se prononcera pour la suppression de l'article.

15. M. CASTRÉN estime que la Commission pourrait sans difficulté adopter le début de l'adjonction proposée par M. Verdross, savoir le membre de phrase : « Cette capacité peut être limitée par une convention internationale ». Pour écarter les objections faites au membre de phrase qui vient ensuite, on pourrait le remplacer par les mots « ou par l'acte constitutif d'une union d'Etats », qui auraient l'avantage de s'appliquer à d'autres cas que celui de l'Etat fédéral.

16. M. BRIGGS pense, comme le Rapporteur spécial, que le texte proposé par M. Verdross soulèvera plus de problèmes qu'il ne permet d'en résoudre. Comme la capacité d'un Etat de conclure des traités découle du droit international, il est douteux qu'un Etat puisse renoncer contractuellement à sa capacité tout en restant un Etat. Le plus que l'on puisse faire par traité, c'est peut-être d'imposer certaines restrictions à l'exercice de la capacité de conclure des traités.

17. En ce qui concerne les entités qui constituent un Etat fédéral, M. Briggs ne peut accepter l'affirmation selon laquelle la capacité de conclure des traités découle de la constitution fédérale; si une entité de ce genre possède cette capacité, celle-ci découlera du droit international. En conséquence, M. Briggs appuie la proposition tendant à supprimer le paragraphe 2 sous sa forme actuelle, car le texte en est inexact, insuffisant et inutile. L'article 3 doit être maintenu, mais il ne doit comprendre que les dispositions du paragraphe 1.

18. M. TOUNKINE déclare qu'en raison de la proposition tendant à supprimer le paragraphe 2, il se voit obligé de développer les observations qu'il a présentées antérieurement au sujet de cet article.

19. En ce qui concerne le paragraphe 1, la Commission a le mérite d'avoir énoncé ce qui équivaut à un nouveau principe de droit international qui n'existait pas il y a 50 ans. Si l'on examine les manuels écrits il y a une cinquantaine d'années, on pourrait constater qu'à l'époque personne ne soutenait que tous les Etats ont la capacité de conclure des traités. Cette proposition, qui est conforme au principe de l'égalité des Etats, marque un progrès nouveau du droit international contemporain et le rejet de toutes les formes de protectorat ou de dépendance coloniale. Le paragraphe 1

représente donc une contribution précieuse de la Commission à la codification du droit international contemporain.

20. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Tounkine comprend les raisons qui ont inspiré la proposition de M. Verdross, mais, pas plus que le Rapporteur spécial, il ne peut accepter cette proposition. Il en résulterait un certain nombre de problèmes théoriques qu'il vaut mieux éviter. Le premier consiste à déterminer si un traité international limite la capacité d'un Etat de devenir partie à un traité ou seulement l'exercice de cette capacité. Il se pose aussi la question de savoir si la capacité découle du droit international ou si le droit international découle de la souveraineté des Etats. Ce sont là des questions théoriques controversées dans lesquelles la Commission ne devrait pas s'engager.

21. Les dangers que redoute M. Jiménez de Aréchaga sont purement imaginaires; ils n'ont aucune existence réelle dans la vie internationale. Le fait que certains Etats membres d'unions fédérales deviennent parties à des traités constitue un phénomène réel, mettant en jeu des problèmes qui se poseront que la Commission en traite ou non. La Commission manquerait donc à son devoir si elle ne traitait pas d'une situation importante en droit international, résultant de ce que les Etats sont libres d'adhérer à des unions de toute nature.

22. Bien entendu, il existe des Etats appelés « fédéraux » mais qui en réalité sont des Etats unitaires; ce qu'on appelle les « Etats membres » sont en réalité des provinces. Mais il existe aussi des fédérations authentiques, dont les Etats membres constituent des Etats réels, possédant la capacité de conclure des traités. Il importe d'énoncer la règle selon laquelle cette capacité dépend des dispositions de la constitution fédérale; l'énoncé de cette règle est important aussi bien pour l'Etat fédéral que pour les Etats membres, mais il importe tout autant que les autres Etats désireux d'entrer en relations conventionnelles avec un Etat membre de l'union fédérale soient informés de la situation. Dans les cas où la constitution fédérale ne permet pas à un Etat membre de conclure des traités, le traité ne sera pas valable. Ce fait doit être exprimé.

23. M. Tounkine est en mesure d'accepter l'addition proposée par M. Ago⁴, laquelle précisera que la constitution fédérale couvre non seulement la question de l'existence de la capacité, mais encore celle des limites de cette capacité.

24. M. LACHS estime que le paragraphe 1 énonce un principe très important; il pourrait être déclaratoire du droit existant, mais comme il correspond à une règle du droit international contemporain qui s'écarte des conceptions en vigueur il y a quelques décennies, il est souhaitable d'énoncer la règle.

25. En ce qui concerne le paragraphe 2, il serait extrêmement utile que le Comité de rédaction fasse un nouvel effort pour élaborer un texte tenant compte des diverses suggestions présentées au cours du débat.

26. M. ROSENNE prie M. Jiménez de Aréchaga de ne plus s'opposer à ce que l'article 3 soit envoyé au

⁴ *Ibid.*, *loc. cit.*

Comité de rédaction. Il sera extrêmement difficile à la Commission de voter sur le maintien ou la suppression du paragraphe 2 avant de disposer d'un texte définitif préparé par le Comité de rédaction.

27. M. YASSEEN dit que le paragraphe 1 de l'article correspond au développement récent du droit international et constate un progrès acquis; aucun membre de la Commission n'y est opposé, semble-t-il.

28. Quant au paragraphe 2, sa suppression n'empêcherait pas le problème d'exister. Il y a des Etats membres d'une union fédérale qui concluent des traités. Il faut donc chercher quelle est la base de ce phénomène et énoncer une règle à son sujet. Le projet de la Commission ne serait pas complet et sa valeur technique serait amoindrie s'il ne contenait pas de disposition relative à la capacité de conclure des traités reconnue aux Etats membres d'une union fédérale.

29. La règle proposée est très sage; elle fait dépendre cette capacité de la constitution fédérale. On a objecté qu'une capacité internationale ne peut pas découler du droit interne. Or, la véritable source de la capacité en question n'est pas dans le droit interne, elle est dans le droit international, dans la règle proposée elle-même, qui fait dépendre de la constitution fédérale la capacité de conclure des traités. C'est un cas, et pas le seul d'ailleurs, de renvoi au droit interne.

30. M. Yasseen regrette de ne pouvoir accepter la proposition de M. Verdross car celle-ci pose une nouvelle fois un problème que la Commission a déjà résolu, puisqu'elle a estimé qu'un Etat ne peut pas être privé de sa capacité de conclure des traités par une simple convention internationale.

31. M. AGO croit, comme M. Rosenne, que ce serait une erreur de trancher la question par un vote avant que le Comité de rédaction ait fait un nouvel effort pour trouver une formule qui donne satisfaction au moins à la majorité.

32. La principale difficulté tient, semble-t-il, à la question de la source de la capacité de conclure des traités lorsqu'il s'agit d'Etats membres d'une fédération, même si l'on admet, comme M. Yasseen, que cette source est dans le droit international et qu'il y a simplement renvoi au droit interne. Pour éviter de dire que la capacité de conclure des traités « dépend de la constitution fédérale », M. Ago propose de rédiger le paragraphe 2 comme suit : « Les Etats membres d'une union fédérale peuvent avoir une capacité de conclure des traités dans les limites indiquées par la constitution fédérale. » Ainsi, il apparaît nettement que la capacité de conclure des traités dépend de la règle de droit international proposée, et la constitution fédérale n'intervient que pour indiquer les limites de cette capacité.

33. M. VERDROSS accepte la proposition de M. Ago, qui est très proche de la sienne et très proche aussi de celle de M. Castrén.

34. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA constate que si ses craintes ont été taxées d'imaginaires, plusieurs membres de la Commission n'en ont pas moins reconnu que les difficultés auxquelles il a fait allusion à la séance précédente pourraient se présenter.

35. Le paragraphe 2 énonce une thèse fort nouvelle. Il est reconnu depuis toujours que le droit international détermine lui-même ses sujets. Maintenant, on soutient qu'un Etat fédéral peut, simplement en adoptant une disposition constitutionnelle, imposer à la communauté internationale un nombre illimité de sujets. Il existe effectivement des fédérations véritables d'Etats, mais on connaît aussi des fédérations qui n'ont d'existence que sur le papier, et le droit international ne peut prendre pour argent comptant les termes d'une constitution fédérale.

36. On a soutenu que le droit international renvoyait au droit constitutionnel en ce qui concerne la capacité de conclure des traités détenue par les Etats qui constituent une union fédérale. Il se peut fort bien qu'un tel renvoi existe, mais il n'est ni ne peut être absolu. Le droit international ne peut renoncer à son autorité en la matière et conserve toujours un certain pouvoir en pareille situation; le droit international aura toujours la fonction de déterminer si l'Etat membre jouit réellement de l'indépendance et si la fédération n'existe pas simplement sur le papier.

37. Si l'on mentionne les limites que la constitution fédérale peut imposer à la capacité de conclure des traités, on ne fait qu'aggraver la situation en soulignant davantage le pouvoir de la constitution de créer de nouveaux sujets de droit international.

38. Pour répondre à l'appel que lui a adressé M. Rosenne, M. Jiménez de Aréchaga retire son objection contre le renvoi de l'article au Comité de rédaction, mais sans préjudice aucun de l'attitude des membres de la Commission au sujet des propositions tendant à la suppression du paragraphe 2.

39. M. ELIAS estime que l'article 3 devrait être renvoyé au Comité de rédaction; lorsque cet article aura été remanié, la Commission devra se prononcer rapidement par un vote sur le nouveau texte.

40. M. REUTER fait observer que la Commission a peu de chance d'arriver à une entente si elle continue à discuter non sur les réalités, mais sur des termes que chacun interprète de manière différente. En l'état actuel du texte, l'article 3 contient un paragraphe anti-colonialiste et un paragraphe pro-fédéraliste. M. Reuter n'a pas d'objections à ce que l'article soit ainsi formulé, mais encore faudrait-il expliquer ce que l'on entend par colonialisme et par fédéralisme, en précisant au moins que le fédéralisme est caractérisé par la réciprocité. A défaut de cette précision, M. Reuter votera contre l'article.

41. M. TSURUOKA approuve la proposition tendant à renvoyer l'article au Comité de rédaction. Mais il souhaite que celui-ci trouve une formule qui tranche la question du critère d'après lequel le droit international reconnaît à certaines entités politiques la capacité de conclure des traités, tandis qu'il la refuse à d'autres. Selon lui, c'est là qu'est le nœud du problème. S'il est impossible de trouver une telle formule, la Commission peut se contenter d'énoncer une règle descriptive indiquant que certains Etats membres d'une fédération ont la capacité de conclure des traités. Sans être intransigeant à cet égard, M. Tsuruoka préférerait que la Commission évite la référence à la constitution fédérale;

rare sont les cas où la Commission, dans le projet, se réfère aux législations nationales.

42. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il est partisan de renvoyer l'article au Comité de rédaction avec pleine liberté d'examiner toutes les suggestions et observations qui ont été faites.

43. Il accepte la proposition de M. Ago; c'est une formule mesurée qui peut donner satisfaction à tous. En revanche, il ne pourrait accepter la proposition de M. Verdross, car la possibilité de limiter par voie contractuelle les attributs de la souveraineté des Etats a déjà été exclue par l'Assemblée générale.

44. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, résumant la discussion, dit qu'il accepte naturellement la proposition qui constitue le paragraphe 1, encore que ce paragraphe ne renferme guère de substance. Ce dont il s'agit en réalité, c'est de déterminer ce qui constitue un Etat aux fins de la règle selon laquelle tous les Etats ont la capacité de conclure des traités. En 1962, la Commission déclarait au paragraphe 2 de son commentaire sur l'article 3 : « Le mot « Etat » a ici le même sens que dans la Charte des Nations Unies, dans le Statut de la Cour, les Conventions de Genève sur le droit de la mer et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, c'est-à-dire qu'il s'agit de l'Etat aux fins du droit international. » Sous réserve de cette explication, le Rapporteur spécial peut accepter le paragraphe 1 qui exprimerait l'idée que tous les Etats ont la capacité de conclure des traités et, vraisemblablement, qu'un Etat ne peut perdre cette capacité par accord ultérieur.

45. Les dispositions du paragraphe 2 comportent quelques dangers sérieux. Il est des Etats fédéraux où le problème de la capacité que pourraient avoir les unités composantes de conclure des traités a suscité des controverses. Si la Commission prenait position en la matière, il serait à craindre que cette unité composante ne réclame un droit en vertu de l'article 3, compromettant l'existence de la fédération. En ce qui concerne cette question et celle que M. Jiménez de Aréchaga a évoquée, Sir Humphrey pense que la Commission se trouve devant des problèmes politiques profonds qui ne sauraient manquer de surgir, quelle que soit la décision qu'elle prendra touchant le paragraphe 2.

46. Le Rapporteur spécial n'est pas partisan de conserver le paragraphe 2 sous sa forme actuelle, cela surtout parce qu'il ne traite pas de la plupart des questions vraiment intéressantes que posent les traités conclus par les Etats membres d'une union fédérale. L'une de ces questions est celle de savoir si l'Etat membre agit en tant qu'organe de l'Etat fédéral et avec son autorisation ou bien s'il exerce une capacité indépendante de conclure des traités en droit international.

47. Mais le Rapporteur spécial accepterait volontiers que le Comité de rédaction revoie le paragraphe, avec la proposition de M. Ago, qui permettrait de souligner que non seulement les limites, mais aussi l'existence même de la capacité de conclure des traités dépendent des dispositions de la constitution fédérale.

48. M. PESSOU fait siennes les observations de M. Reuter. Il importe de définir exactement ce que l'on entend par fédéralisme, et il serait vain que le Comité de rédaction élabore une nouvelle formule bâtie, elle aussi, sur une équivoque.

49. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que l'expression générale « union fédérale » et l'addition proposée par M. Ago répondraient, pour une grande part, aux préoccupations de M. Pessou. Que le lien fédéral soit lâche ou étroit, la règle serait posée qu'en ce qui concerne l'Etat membre d'une fédération, l'existence tout autant que les limites de la capacité de conclure des traités dépendent des dispositions de la constitution fédérale.

50. Le PRÉSIDENT constate que, pour certains, le terme « fédération » désigne la constitution politique d'un Etat, tandis que, pour d'autres, comme M. Reuter et M. Pessou, le fédéralisme évoque la communauté d'Etats, par exemple, la Communauté économique européenne ou bien l'ancienne Communauté franco-africaine. Mais il vaut mieux laisser cette question de côté. Le Comité de rédaction s'efforcera de chercher une formule de conciliation et, lorsqu'ils seront saisis du nouveau texte, les membres de la Commission pourront décider s'ils l'acceptent ou non.

51. Le Président propose donc que la Commission renvoie l'article 3 au Comité de rédaction en le priant de tenir compte de tous les éléments du débat.

Il en est ainsi décidé ⁵.

ARTICLE 4 (Pleins pouvoirs pour représenter l'Etat dans la négociation et la conclusion des traités) ⁶

52. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte d'article 4 que le Comité de rédaction propose et qui est le suivant :

« 1. Sauf dans les cas prévus au paragraphe 2, l'agent d'un Etat n'est considéré comme représentant cet Etat pour la négociation et l'adoption du texte d'un traité ou pour exprimer le consentement dudit Etat à être lié par un traité que

a) S'il produit l'instrument de pleins pouvoirs approprié ou

b) S'il ressort des circonstances que, selon l'intention des Etats intéressés, les pleins pouvoirs ne sont pas requis.

2. En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur Etat :

a) Les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour la conclusion des traités;

b) Les chefs de mission diplomatique, pour la négociation et l'adoption du texte d'un traité entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire;

c) Les représentants accrédités d'un Etat auprès d'un organe d'une organisation internationale ou à une

⁵ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 3 à 9.

⁶ Pour la discussion antérieure, voir 780^e séance, par. 27 à 85 et 781^e séance, par. 1 à 41.

- conférence internationale, pour la négociation et l'adoption du texte d'un traité par cet organe ou par cette conférence. »
53. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que l'ordre dans lequel se présentent maintenant les paragraphes de l'article 4 est l'inverse de l'ordre adopté dans la version de 1962. Au lieu d'énoncer dans le paragraphe premier la règle concernant les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, l'article commence maintenant par un énoncé de la règle générale sur la production obligatoire de pleins pouvoirs.
54. La substance même de l'article est restée la même, si ce n'est la teneur nouvelle de l'alinéa *c* du paragraphe 2, qui renferme une règle différente et plus étroite que celle qui figurait à l'alinéa *b* du paragraphe 2 du texte de 1962.
55. M. Rosenne ayant fait ressortir que l'emploi de l'expression « l'agent d'un Etat » dans la phrase introductive du paragraphe 1 pouvait créer certaines difficultés, le Rapporteur spécial serait prêt à remplacer cette expression par « une personne ».
56. M. ROSENNE dit que, le mot « agent » ayant d'autres acceptations techniques en droit international, il est préférable de dire « une personne » ou « un individu »; l'article 4 est le seul du projet d'articles qui rapporte le traité aux actions des êtres humains intéressés.
57. L'article 4 est acceptable, à l'exception de l'alinéa *c* du paragraphe 2 auquel M. Rosenne est fermement opposé. Les dispositions de ce paragraphe sont étrangères au droit des traités et étroitement liées à la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. De surcroît, elles sont incompatibles avec les règles de la plupart des organisations internationales que M. Rosenne connaît; par exemple, le membre de phrase « les représentants accrédités d'un Etat auprès d'une organisation internationale », appliqué à l'Assemblée générale des Nations Unies, prêterait à équivoque, puisque, en vertu de l'Article 9 de la Charte, chaque Etat membre peut désigner jusqu'à cinq représentants à l'Assemblée générale. Au reste, il ne concorde pas avec l'expérience qu'il a de la pratique du Secrétariat en ce qui concerne les conventions conclues soit au sein d'un organe des Nations Unies, soit à une conférence réunie sous les auspices des Nations Unies.
58. C'est pourquoi M. Rosenne sera obligé de voter contre l'alinéa *c* du paragraphe 2.
59. M. CASTRÉN estime que le nouveau texte est une grande amélioration. Il l'accepte en substance, y compris l'alinéa *c* du paragraphe 2 auquel M. Rosenne est opposé, et il ne fera que quelques remarques concernant la rédaction.
60. Au paragraphe 1, l'alinéa *b* ne mentionne que les « circonstances », ce qui est assez vague. Dans la disposition correspondante de la version qu'il avait présentée au début de la session⁷, le Rapporteur spécial mentionnait aussi la nature du traité et les termes du traité. Peut-être conviendrait-il de reprendre ces éléments dans le nouveau texte.
61. A l'alinéa *a* du paragraphe 2, le mot « conclusion » pourrait donner à croire qu'il s'agit seulement de la signature ou de l'adoption définitive du traité. Pour mieux marquer la distinction avec l'alinéa *b*, où le pouvoir envisagé est plus restreint, il serait préférable de dire à l'alinéa *a* « ... pour tous les actes relatifs à la conclusion des traités ».
62. M. Castrén demande pour quelle raison le Comité de rédaction a ajouté, à l'alinéa *c* du paragraphe 2, la mention d'un « organe » d'une organisation internationale, qui ne figurait pas dans le texte précédent.
63. Enfin, le Comité de rédaction a supprimé ce qui constituait le paragraphe 5 de la version proposée par le Rapporteur spécial, qui permettait de remplacer provisoirement l'instrument de pleins pouvoirs par une lettre ou par un télégramme. Certains membres avaient en effet suggéré de supprimer cette disposition. Peut-être a-t-on l'intention de traiter ce point dans le commentaire; M. Castrén n'est pas opposé à cette solution, mais il croit la question assez importante pour être traitée dans l'article lui-même.
64. M. LACHS estime que l'article 4 est grandement amélioré dans ce nouveau texte; toutefois, il n'est pas très indiqué de commencer par l'exception au lieu d'énoncer d'abord la règle générale. M. Lachs partage les doutes de M. Rosenne à propos de l'expression « agent d'un Etat », mais il ne croit pas que le mot « personne » convienne davantage. Ce point a déjà été discuté, et le mieux serait peut-être de reprendre le terme initialement employé par le Rapporteur spécial, « représentant ».
65. M. Lachs fait sienne l'observation de M. Castrén concernant l'alinéa *a* du paragraphe 2. Le débat l'a confirmé dans son opinion que, si l'on ne définit pas avec précision ce que l'on entend par la « conclusion » d'un traité, les pouvoirs des chefs d'Etat, chefs de gouvernement et ministres des affaires étrangères doivent être considérés comme plus étendus que ceux des chefs de mission diplomatique.
66. Il faudrait prévoir dans cet article le cas — rare il est vrai — où la transmission de l'instrument de pleins pouvoirs subit un retard.
67. L'objection de M. Rosenne concernant l'alinéa *c* du paragraphe 2 n'est qu'en partie justifiée; on pourrait y répondre en supprimant les mots « d'un organe ». Cet alinéa est important et doit être maintenu, car une personne accréditée auprès d'une organisation internationale en tant que représentant de son Etat se trouve à égalité avec le chef d'une mission permanente.
68. Pour rendre cet alinéa plus précis, il faudrait remplacer les mots « par cet organe ou par cette conférence » par les mots « lors de cette conférence ».
69. M. RUDA approuve dans l'ensemble le texte de l'article 4, à l'exception toutefois de l'alinéa *c* du paragraphe 2.
70. En ce qui concerne le paragraphe 1, il se demande avec M. Lachs s'il est logique de commencer par énoncer une exception alors qu'il s'agit d'établir une règle. En outre, il estime qu'il pourrait être dangereux d'introduire la notion de personne ou d'individu; si le terme « agent » n'est pas satisfaisant, il est néanmoins pré-

⁷ 780^e séance, par. 27.

férable de le conserver à défaut d'autre. Par ailleurs, M. Ruda est partisan de supprimer la formule « considéré comme » ainsi que la négation « ne ... que ». Le texte se lirait alors comme suit : « l'agent d'un Etat représente cet Etat pour la négociation et l'adoption du texte d'un traité ».

71. Au paragraphe 2, M. Ruda suggère de supprimer aussi l'expression « en vertu de leurs fonctions », laquelle non seulement va de soi mais constitue un exposé des motifs qui serait plus à sa place dans le commentaire. Au sujet des alinéas *a* et *b* de ce même paragraphe, il se range à l'avis de M. Castrén et de M. Lachs.

72. Quant à l'alinéa *c*, le problème vient de l'utilisation du terme « organe ». Ce terme, M. Ruda pense qu'il vaudrait mieux le supprimer car, pour la négociation et l'adoption de traités par une organisation ou une conférence internationale, il n'est pas nécessaire d'établir une différence entre les chefs de mission diplomatique et les représentants accrédités à titre permanent auprès des organisations. Les chefs de mission aussi bien que les représentants accrédités doivent avoir la faculté de négocier et d'adopter de tels traités. La suppression du mot « organe » placerait l'alinéa *c* sur un plan analogue à celui de l'alinéa *b* et permettrait ainsi de lever les objections de M. Rosenne.

73. M. ELIAS pense que la critique que M. Lachs a formulée au sujet de la rédaction du paragraphe 1 n'est pas très solide. L'article 38 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, l'Article 80 de la Charte et l'article 64 du Statut de la Cour internationale de Justice, pour ne mentionner que quelques exemples, commencent tous par une clause restrictive de forme analogue.

74. Le PRÉSIDENT estime qu'il convient de distinguer entre deux sortes de questions : les questions de fond et les questions de rédaction. Les premières ont été examinées par le Comité de rédaction sans que la Commission lui ait donné d'instructions précises. Chaque membre de la Commission a certes le droit de présenter des propositions mais, du fait que la plupart des articles seront renvoyés au Comité de rédaction, il devrait suffire de formuler des suggestions.

75. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, souligne que le champ d'application de l'alinéa *c* du paragraphe 2 est limité, puisque cette disposition ne traite que des représentants accrédités aux fins de négociation et d'adoption du texte; ces représentants n'ont même pas le pouvoir de signer. Le Comité de rédaction a été informé qu'une telle règle serait conforme à la pratique générale des organisations et conférences internationales.

76. Le Rapporteur spécial est fermement opposé à l'idée de supprimer la référence à un « organe » d'une organisation internationale, car cette suppression modifierait complètement le sens de la disposition et la rendrait contraire à la pratique. A la connaissance du Rapporteur spécial, les représentants sont accrédités auprès d'un ou de plusieurs organes déterminés d'une organisation internationale — par exemple, pour l'Organisation des Nations Unies, auprès de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité ou du Conseil économique

et social — et ne sont pas nécessairement habilités à agir dans un autre organe.

77. M. TSURUOKA approuve, dans l'ensemble, l'article 4 tel qu'il est rédigé. Il estime que la réserve formulée au début du paragraphe 1 n'est pas gênante. La règle établie ici lui paraît plus importante que celle qui est énoncée au paragraphe 2, et doit donc la précéder.

78. Quant à l'alinéa *c* du paragraphe 2, M. Tsuruoka se déclare satisfait du texte après l'explication fournie par Sir Humphrey.

79. Le PRÉSIDENT, se référant à l'alinéa *c*) de l'article 2, estime que tous les représentants permanents auprès de l'Organisation des Nations Unies éprouveront des difficultés à s'appuyer sur ce texte, car ils sont accrédités auprès du Secrétaire général. Sauf pour le Conseil de sécurité, ils représentent leur Etat, s'il n'en est pas disposé autrement, auprès de tous les organes des Nations Unies, comme c'est le cas pour le Conseil économique et social et pour le Conseil de tutelle. M. Bartos se demande donc — tout en étant d'accord sur le fond — si, par suite de l'emploi du mot « organe », les représentants permanents ne seront pas dans l'impossibilité de se fonder sur ce texte.

80. M. ROSENNE n'est pas convaincu par les arguments que le Rapporteur spécial a exposés en faveur de l'alinéa *c* du paragraphe 2. Cette question exige une étude détaillée, car les modalités d'accréditation varient beaucoup selon les organes, selon les organisations et selon les conférences. Dans une large mesure, ces modalités dépendent des règles contenues à ce sujet dans le règlement intérieur ou dans l'acte constitutif de l'organisation. Cette matière n'entre pas vraiment dans le cadre du droit des traités; elle se rattache plutôt aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, ou à la rigueur aux missions spéciales, si la question des conférences est traitée dans le cadre de cette matière. M. Rosenne se rend compte qu'il est en minorité à cet égard; son désaccord ayant été dûment enregistré, il accepte volontiers que la Commission prenne une décision sans plus tarder sur l'ensemble de l'article 4.

81. Il n'insistera pas pour que l'alinéa *c* du paragraphe 2 soit mis aux voix séparément. Si cet alinéa est maintenu, il faudra certainement conserver la référence à un organe d'une organisation internationale.

82. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 4 au Comité de rédaction pour qu'il le réexamine compte tenu de la discussion.

Il en est ainsi décidé ⁸.

ARTICLE 5 (Négociation et rédaction d'un traité) ⁹
[supprimé par le Comité de rédaction]

83. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à se prononcer sur la proposition du Comité de rédaction de supprimer l'article 5.

⁸ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 10 à 13.

⁹ Pour la discussion antérieure, voir 781^e séance, par. 59 à 96.

84. M. ROSENNE est opposé à la proposition du Comité de rédaction, parce que la négociation et l'élaboration d'un traité sont un élément essentiel de l'ensemble du processus. Etant donné ce que le Rapporteur spécial a dit en résumant le débat sur l'article 5, à la 781^e séance, des inconvénients qu'il y aurait soit à supprimer soit à maintenir cet article, il serait préférable de différer la décision jusqu'à ce que la Commission soit en mesure de revoir l'ensemble de son projet, y compris les articles sur l'interprétation.

85. M. LACHS fait observer qu'un moyen de surmonter la difficulté serait d'incorporer la substance de l'article 5 dans le commentaire sur l'article 6 (concernant l'adoption du texte d'un traité).

86. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction n'a pas envisagé cette possibilité. L'article 5 a donné beaucoup de mal au Comité de rédaction, et celui-ci n'est pas parvenu à éliminer ce qu'il y avait de purement descriptif dans le texte pour formuler une règle juridique. M. Ago, qui s'était montré résolument partisan d'inclure dans le projet un article sur la négociation, a finalement dû s'avouer vaincu.

87. M. TOUNKINE reconnaît que la négociation est évidemment une phase importante du processus de conclusion des traités. Toutefois, n'ayant pu élaborer de règle juridique, le Comité de rédaction a bien fait de renoncer à inclure une disposition de caractère purement descriptif. Il ne servirait à rien de remettre la décision à plus tard.

88. M. LACHS propose formellement que les points sur lesquels portait initialement l'article 5 soient traités dans le commentaire sur l'article 6.

89. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que cette proposition est acceptable et qu'elle n'empêcherait pas un membre de la Commission de présenter, à un stade ultérieur des travaux, un article sur la négociation.

90. M. ROSENNE dit qu'il n'aurait aucune objection à ce qu'il en soit ainsi.

A l'unanimité, la proposition de M. Lachs est adoptée.

ARTICLE 6 (Adoption du texte)¹⁰

91. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 6 proposé par le Comité de rédaction. Ce texte est ainsi conçu :

« 1. L'adoption du texte d'un traité s'effectue par l'accord unanime des Etats participant à sa rédaction, sauf dans les cas prévus aux paragraphes 2 et 3.

2. L'adoption du texte d'un traité lors d'une conférence internationale s'effectue à la majorité des deux tiers des Etats participant à la conférence à moins :

a) Que ces Etats ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente; ou

b) Que les règles établies d'une organisation internationale ne s'appliquent aux travaux de la conférence et ne prescrivent une procédure de vote différente.

3. L'adoption du texte d'un traité par un organe d'une organisation internationale s'effectue suivant la procédure de vote prescrite par les règles établies de cette organisation. »

92. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer qu'aucune modification de fond n'a été apportée à l'article, mais le Comité de rédaction conformément aux suggestions faites au sein de la Commission, a décidé de remanier l'ordre des dispositions. Le texte commence par énoncer la règle de l'unanimité, puis les exceptions prévues aux paragraphes 2 et 3.

93. M. ROSENNE demande si le Comité de rédaction a envisagé de transférer l'article 6 après l'article 7.

94. Le PRÉSIDENT fait remarquer qu'il convient de laisser de côté la question de l'ordre des articles jusqu'au moment où l'ensemble du texte des projets d'articles aura été révisé. Il met ensuite l'article 6 aux voix.

Par 17 voix contre zéro, le paragraphe 1 est adopté.

Par 16 voix contre une, le paragraphe 2 est adopté.

Par 17 voix contre zéro, le paragraphe 3 est adopté.

Par 16 voix contre une, l'ensemble de l'article 6 est adopté.

ARTICLE 7 (Authentification du texte)¹¹

95. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 7 proposé par le Comité de rédaction. Ce texte est ainsi conçu :

« Le texte d'un traité est arrêté comme authentique et définitif suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les Etats intéressés ou, à défaut d'une telle procédure :

a) Par la signature, la signature *ad referendum* ou le paraphe, par les représentants des Etats intéressés, du texte du traité ou de l'acte final d'une conférence dans lequel le texte est consigné; ou

b) Suivant la procédure prescrite par les règles établies d'une organisation internationale pour l'authentification du texte d'un traité adopté par l'un de ses organes. »

96. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que le nouveau texte de l'article 7 est plus court que l'ancien, mais qu'il contient les mêmes règles quant au fond.

97. M. AMADO s'élève contre l'emploi du mot « arrêté » au lieu de « adopté ». S'il admet que l'on puisse parler d'authentification afin de tenir compte de toutes les formes de procédure (signature, signature *ad referendum* et paraphe), en revanche, il ne peut accepter une innovation qui contrevient à la terminologie en vigueur dans les textes de droit.

¹⁰ Pour la discussion antérieure, voir 782^e séance, par. 1 à 63.

¹¹ Pour la discussion antérieure, voir 782^e séance, par. 71 à 95, et 783^e séance, par. 1 à 81.

98. M. ROSENNE signale que, les projets d'articles ne s'appliquant qu'aux traités entre Etats, la formule « adopté par l'un de ces organes » devrait être remplacée par la formule « adopté au sein d'un de ses organes » à l'alinéa b.

99. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, souscrit à l'idée d'authentification, car il considère que l'on doit distinguer entre l'établissement et l'adoption du texte d'un traité. Il est opposé néanmoins à l'idée de la signature d'un acte final, car il arrive souvent qu'un acte final ne soit pas signé, le soin étant laissé au Président de certifier que le texte a été adopté. Ce point n'est pas assez grave pour que M. Bartos vote contre l'article; mais d'autre part sa rédaction n'est pas assez bonne pour qu'il vote pour. C'est pourquoi il s'abstiendra.

100. En ce qui concerne la formule « adopté par l'un de ses organes » qui figure à l'alinéa b, il estime, comme M. Rosenne, qu'il serait préférable de dire « au sein de l'un de ses organes ».

101. M. Bartos estime que le texte doit être renvoyé au Comité de rédaction.

102. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, espère que le Président ne sera pas obligé de s'abstenir dans le vote sur l'article 7 qui, comme il le constatera a été rédigé en tant que règle supplétive.

103. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer que la règle supplétive s'applique lorsqu'il n'y a pas de décision expresse des parties, et il se peut qu'il n'y en ait pas. Dans ce cas, il faudra suivre cette règle. Tout en jugeant peu satisfaisant le paragraphe introductif, M. Bartos ne se prononcera pas contre l'article 7.

Par 16 voix contre zéro avec une abstention, l'article 7 est adopté.

104. Le PRÉSIDENT invite la Commission à voter sur les textes du nouvel article premier et de l'alinéa 1 a de l'article premier, qui avaient été adoptés sans vote à la séance précédente¹².

Par 17 voix contre zéro, l'article premier (nouveau) est adopté.

Par 17 voix contre zéro, l'alinéa 1 a de l'article premier est adopté.

La séance est levée à 13 heures.

¹² 810^e séance, par. 10 et 11.

812^e SÉANCE

Lundi 28 juin 1965, à 15 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldoock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4;
A/CN.4/177 et Add.1 et 2; A/CN.4/L.107)
(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION
(Suite)

ARTICLE 11 (Expression, par la signature, du consentement de l'Etat à être lié), auquel a été incorporé l'article 10 (Signature donnée sous forme de paraphe ou de signature *ad referendum*¹)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 11 préparé par le Comité de rédaction et qui inclut dans son paragraphe 2 l'essentiel de l'article 10; ce texte est le suivant :

« 1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par la signature du représentant de cet Etat :

a) Lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet;

b) Lorsqu'il ressort des circonstances de la conclusion du traité que les Etats intéressés ont été d'accord pour donner cet effet à la signature;

c) Lorsque pour l'Etat en question, l'intention de donner cet effet à sa signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou de déclarations faites par lui au cours des négociations.

2. a) Le paraphe d'un texte est considéré comme signature du traité lorsqu'il ressort des circonstances que les Etats contractants en ont ainsi convenu;

b) La signature *ad referendum* d'un traité par le représentant d'un Etat, si elle est confirmée par ce dernier, est considérée comme équivalent à la signature définitive du traité. »

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, souligne que le Comité de rédaction a introduit au paragraphe 1 les règles relatives aux cas où, soit expressément, soit implicitement, compte tenu des circonstances, les Etats ont indiqué l'intention que la signature exprime leur consentement à être liés par le traité.

¹ Pour la discussion antérieure, voir 782^e séance à laquelle la Commission a décidé (par. 74 à 95) d'examiner les articles 7, 10 et 11 en même temps; voir aussi 783^e séance, par. 1 à 81.

3. Le paragraphe 2 traite de deux questions subsidiaires. La première, qui fait l'objet de l'alinéa *a*, exprime en termes généraux la règle selon laquelle l'apposition du paraphe sur le texte équivaut à la signature; le Comité de rédaction a supprimé la distinction qui existait entre l'apposition du paraphe par le chef de l'Etat, le chef du Gouvernement ou le Ministre des affaires étrangères et par d'autres représentants.
4. A l'alinéa *b* du paragraphe 2 relatif à la signature *ad referendum*, le texte adopté par le Comité de rédaction n'énonce aucune règle concernant la date à laquelle la confirmation de la signature sera considérée comme portant effet. Il ressort des observations des gouvernements, notamment du Gouvernement des Etats-Unis, qu'une certaine pratique tend à considérer la signature *ad referendum* comme équivalent à la signature sous réserve de ratification. Le Comité de rédaction a adopté un texte ayant pour but de ne pas encourager cette pratique bien qu'il implique effectivement que la signature, si elle est confirmée ultérieurement, prendra effet à partir de la date à laquelle elle a été donnée.
5. M. YASSEEN signale que le dernier membre de phrase de l'alinéa *c* du paragraphe 1 lui paraît quelque peu contestable et devrait être supprimé. Comment de simples déclarations peuvent-elles équivaloir aux dispositions du traité ?
6. Le Rapporteur spécial a souligné que l'alinéa *b* du paragraphe 2 ne tranchait pas la question de savoir si la confirmation de la signature *ad referendum* a un effet rétroactif ou non. Pour M. Yasseen, il ressort nettement de la rédaction actuelle, surtout dans le texte anglais, que cette confirmation a un effet rétroactif à la date à laquelle a été donnée la signature *ad referendum*.
7. M. REUTER fait observer qu'au paragraphe 1, l'alinéa *b* énonce une règle de caractère plus général que l'alinéa *c* et que, par conséquent, il y aurait lieu d'invertir ces deux alinéas. Cette modification répondrait peut-être à l'objection de M. Yasseen; même si l'on supprimait les mots « ou de déclarations faites par lui au cours des négociations », la question se poserait de savoir si de telles déclarations font partie des « circonstances » de la conclusion du traité.
8. M. TOUNKINE appuie la suggestion de M. Yasseen de supprimer, à l'alinéa *c* du paragraphe 1 les mots « ou de déclarations faites par lui au cours des négociations ». Une déclaration d'un représentant sera ou bien l'expression de ses pleins pouvoirs, ou bien représentera l'une des « circonstances de la conclusion du traité ». Il appuie également la proposition de M. Reuter d'invertir les alinéas *c* et *b* du paragraphe 1.
9. Au sujet des observations de M. Yasseen sur l'alinéa *b* du paragraphe 2, M. Tounkine fait remarquer que cette disposition a pour objet d'indiquer que la signature *ad referendum*, si elle est confirmée, sera considérée comme définitive; il n'est pas question d'introduire un élément subjectif.
10. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, déclare qu'il sera obligé de voter contre cet article, car il reste d'avis que la ratification est nécessaire en règle générale; toute extension des possibilités offertes pour passer outre à l'exigence de la ratification lui paraît diminuer le rôle de la représentation nationale.
11. M. LACHS estime qu'il est nécessaire de maintenir l'article 11 maintenant que la Commission a abandonné la distinction qui existait entre les traités formels et les traités en forme simplifiée, ceux-ci représentant la majorité.
12. Il appuie la proposition de M. Yasseen de supprimer la dernière partie de l'alinéa *c* du paragraphe 1. L'expression « déclarations faites par lui » est trop large. Un représentant peut, en effet, faire au cours des négociations une déclaration de circonstance ou même plusieurs déclarations contradictoires.
13. M. AGO comprend la préoccupation de M. Yasseen, mais, personnellement, il est partisan de maintenir tel quel l'alinéa *c* du paragraphe 1. Cet alinéa vise deux cas, pour un Etat donné : celui où le représentant a des pleins pouvoirs spécifiant que la signature exprimera le consentement définitif de l'Etat à être lié, et celui où le représentant lui-même s'estime autorisé à faire une déclaration à cet effet. Dans ce dernier cas, M. Ago ne voit pas comment les représentants des autres Etats pourraient mettre en doute cette déclaration. Toutefois, il ne voit pas là un point d'importance capitale.
14. Au sujet de la proposition de M. Reuter tendant à intervertir les alinéas *b* et *c* du paragraphe 1, M. Ago fait observer que les alinéas *a* et *b* sont liés : tous deux visent les cas où le fait que la signature suffit à exprimer le consentement définitif de l'Etat est reconnu par accord entre toutes les parties. Dans le cas envisagé à l'alinéa *a* cet accord est explicite, dans celui envisagé à l'alinéa *b* il est implicite. L'alinéa *c* vise un cas différent, celui où l'une des parties peut exprimer son consentement définitif par la signature tandis qu'une autre peut donner sa signature sous réserve de ratification. L'alinéa *b* n'est donc pas une règle supplétive par rapport à l'alinéa *c*.
15. M. AMADO demande si la confirmation qui est envisagée à l'alinéa *b* du paragraphe 2 est un acte qui équivaut à la ratification. Lorsqu'un représentant du Brésil, par exemple, donne sa signature *ad referendum*, cela signifie que le traité doit être soumis à l'approbation du Congrès national.
16. Au sujet des « déclarations » dont il est question à l'alinéa *c* du paragraphe 1, M. Amado a déjà eu l'occasion de souligner que, lorsque les Etats négocient, ils s'efforcent d'obtenir le maximum et que, par conséquent, il ne faut pas attacher une importance exagérée aux déclarations ni aux travaux préparatoires en général.
17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond que la confirmation en question est celle de la signature elle-même; la « ratification » est la ratification du traité, et non pas celle de la signature. La signature est confirmée en tant que signature; elle peut ou non constituer le consentement à être lié.
18. M. AMADO dit que les explications du Rapporteur spécial ne le satisfont pas entièrement.
19. M. REUTER reconnaît l'exactitude de l'interprétation de M. Ago en ce qui concerne l'alinéa *b* du paragraphe 1, étant donné que le mot « Etats » y est au pluriel. Mais alors, il se demande si cet alinéa est juste;

lorsque les représentants des Etats sont munis de pouvoirs spécifiant que, après la signature, le traité devra être ratifié, pourraient-ils se mettre d'accord pour que la signature exprime un consentement définitif? S'il en était ainsi, la capacité des représentants pourrait être modifiée par accord mutuel, et ce serait là une disposition très hardie. Mieux vaudrait donc rédiger l'alinéa *b* en mettant le mot « Etat » au singulier. Dans ce cas, son observation précédente resterait valable.

20. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, partage entièrement le point de vue de M. Ago au sujet des alinéas 1 *b* et 1 *c*. L'alinéa 1 *b* traite d'un cas courant dans la pratique des traités, où il existe un accord sans équivoque, généralement établi par correspondance avant l'ouverture des négociations, prévoyant que les représentants seront habilités à donner à leur signature cet effet. Bien entendu, un représentant ne sera pas en mesure de modifier la base de la compétence dont il est investi; s'il le fait, le cas relèvera de l'article 32 (Défaut de compétence pour lier l'Etat).

21. L'alinéa 1 *c* traite du cas où un Etat a déclaré unilatéralement qu'il était lié par sa signature; on ne peut empêcher une telle déclaration, même si d'autres Etats se trouvent dans la même situation. C'est là un point sur lequel les gouvernements ont particulièrement insisté.

22. M. ROSENNE déclare qu'à la suite des débats, il se demande si l'alinéa 1 *c* est vraiment nécessaire. C'est pourquoi il propose de réunir les alinéas *b* et *c* du paragraphe 1, comme suit :

« ... lorsqu'il ressort des pleins pouvoirs ou des circonstances de la conclusion du traité qu'il y a eu accord pour donner cet effet à la signature. »

Toutefois, si la Commission décidait de maintenir les trois alinéas du paragraphe 1, M. Rosenne appuierait les observations de M. Ago en ce qui concerne la logique du libellé actuel.

23. M. ROSENNE est contre l'emploi des mots « considéré(e) comme » dans les deux alinéas du paragraphe 2, car ces termes introduisent la notion de fiction juridique. Il propose qu'à l'alinéa *a* ces mots soient remplacés par « est l'équivalent de la » et qu'à l'alinéa *b* les mots « est considérée comme équivalent à » soient remplacés par « est l'équivalent de ». En outre, à l'alinéa *b*, il convient de remplacer le mot « si » par le mot « lorsque ».

24. M. RUDA déclare que les dispositions du paragraphe 1 correspondent au titre : « Expression, par la signature, du consentement de l'Etat à être lié ». Celles du paragraphe 2, par contre, traitent d'une question différente : le paraphe et la signature *ad referendum* peuvent exprimer ou non le consentement d'un Etat à être lié. Il paraît donc plus indiqué de consacrer un article distinct au contenu du paragraphe 2.

25. M. AGO reconnaît qu'à la lecture l'article peut paraître entaché des défauts que vient de signaler M. Ruda. Toutefois, ce qu'on a voulu dire dans les deux paragraphes de l'article correspond bien au titre de l'article : il s'agit des cas où le consentement définitif de l'Etat à être lié est donné par la signature ou par un acte équivalent. Il faudra probablement revoir la rédaction

de l'article de manière à mieux lier les deux paragraphes.

26. M. RUDA partage entièrement l'avis de M. Ago et considère que cette disposition est tout à fait acceptable compte tenu de l'explication qui a été donnée de son objet. Il conviendra toutefois de modifier le libellé afin que la teneur de la disposition soit plus conforme au titre de l'article.

27. M. TSURUOKA signale qu'on peut avoir l'impression, en lisant l'article, que le paragraphe 2 traite d'une autre question que le paragraphe 1. Néanmoins, il accepte les explications données par M. Ago. D'autre part, il approuve les remarques de M. Rosenne.

28. A l'alinéa *b* du paragraphe 2, on pourrait supprimer le mot « définitive » après le mot « signature », ou encore dire « signature sans condition ». Cet alinéa ne signifie pas que la confirmation de la signature *ad referendum* soit l'équivalent d'une ratification. Cette confirmation signifie que l'Etat donne son consentement définitif, mais ce consentement est exprimé par la signature, non par un acte tel que la ratification.

29. M. CASTRÉN est disposé à accepter la nouvelle rédaction de l'article 11, avec les modifications proposées par M. Rosenne notamment.

30. Il fait observer que le titre en anglais ne contient pas de mots correspondant aux mots « de l'Etat », qui figurent dans le titre en français.

31. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, résumant le débat, déclare que le Comité de rédaction devra tenir compte d'un certain nombre de propositions qui ont été faites au cours du débat. Il ne pense pas que les mots « est considéré(e) comme », au paragraphe 2, soient déplacés, ni qu'ils indiquent une fiction. A l'alinéa *a*, ils servent à indiquer que l'apposition du paraphe sur un texte est l'équivalent de la signature si telle est l'intention des parties; à l'alinéa *b*, ils soulignent le fait que la signature *ad referendum* équivaut à une signature définitive si elle est confirmée, et n'introduisent donc certainement pas un élément de fiction.

32. A propos de ce même alinéa *b*, Sir Humphrey est opposé à la proposition de M. Rosenne tendant à remplacer le mot « si » par le mot « lorsque », car il en résulterait une modification de fond. Selon la règle traditionnelle en la matière, la signature *ad referendum* est une véritable signature sous condition. L'intention du Comité de rédaction, en adoptant le libellé proposé, était de ne pas exclure l'éventualité d'un accord entre les parties sur une date déterminée à laquelle la signature produirait son effet.

33. Sir Humphrey propose de renvoyer l'article 11 au Comité de rédaction pour un nouvel examen, compte tenu du débat.

34. Le PRÉSIDENT déclare que, sauf objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 11, dans lequel a été introduit l'article 10, au Comité de rédaction, pour nouvel examen compte tenu du débat.

*Il en est ainsi décidé*².

² Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 14 à 17.

ARTICLE 12 (Expression par la ratification, l'acceptation ou l'approbation du consentement de l'Etat à être lié)³

35. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 12 proposé par le Comité de rédaction, qui est ainsi conçu :

« 1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par la ratification :

a) Lorsque le traité ou les règles établies d'une organisation internationale spécifient que la ratification est requise;

b) Lorsqu'il ressort des circonstances de la conclusion du traité que les Etats intéressés ont été d'accord pour que la ratification soit requise;

c) Lorsque le représentant de l'Etat en question a signé le traité sous réserve de ratification, ou qu'il ressort de ses pleins pouvoirs ou de déclarations faites par lui au cours des négociations que son intention était de signer le traité sous réserve de ratification.

2. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par l'acceptation ou l'approbation dans des conditions analogues à celles qui valent pour la ratification. »

36. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que l'article 12 regroupe un certain nombre de dispositions relatives à la ratification, à l'acceptation et à l'approbation qui, antérieurement, étaient séparées. L'adhésion a été laissée de côté pour l'instant.

37. Dans une certaine mesure, ce projet représente un compromis. On a traité de la ratification séparément, au paragraphe 1, afin de souligner son importance et de donner ainsi satisfaction, dans une certaine mesure, à ceux des membres de la Commission d'après lesquels il aurait fallu ajouter une règle supplétive, énonçant l'obligation de ratification.

38. Il convient de modifier quelque peu le libellé de l'alinéa *a* du paragraphe 1, en raison de l'affirmation figurant au paragraphe 2, selon laquelle le consentement d'un Etat à être lié par un traité peut être exprimé par l'acceptation ou l'approbation « dans des conditions analogues à celles qui valent pour la ratification ». Il ne serait certainement pas juste de dire que le traité ou les règles établies d'une organisation internationale spécifient nécessairement que l'acceptation ou l'approbation « est requise ». Sir Humphrey propose de remplacer les mots « spécifient que la ratification est requise », à la fin de l'alinéa *a*, par les mots « spécifient que ce consentement s'exprimera au moyen de la ratification ». Il est tout à fait courant qu'un traité confère aux Etats le choix entre l'acceptation, l'approbation et d'autres moyens d'exprimer leur consentement à être liés.

39. M. VERDROSS fait observer que si l'on considère, comme on le fait dans cet article, que la ratification,

l'acceptation et l'approbation ont la même valeur juridique, on pourrait simplifier l'article en ajoutant les mots « l'acceptation ou l'approbation » à la fin de l'alinéa introductif du paragraphe 1, en remplaçant les mots « la ratification » par les mots « un tel acte » dans les alinéas *a* et *b* et en ajoutant les mots « d'acceptation ou d'approbation » après le mot « ratification » à l'alinéa *c*. Ainsi, on pourrait supprimer le paragraphe 2, sinon, il faudrait consacrer trois paragraphes aussi détaillés à chacun des trois actes : ratification, acceptation et approbation.

40. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'en principe, il approuve entièrement le point de vue exprimé par M. Verdross, mais le texte de l'article 12 représente un compromis; de nombreux membres de la Commission se sont exprimés en faveur d'une règle énonçant l'obligation de ratification. M. Jiménez de Aréchaga, notamment, n'a accepté le libellé de l'article 12 qu'à cause de la prééminence donnée à la ratification.

41. M. VERDROSS demande si des définitions différentes des trois actes en question doivent figurer dans l'article consacré aux définitions. Si la Commission veut introduire une terminologie claire, elle devrait préciser que le terme « ratification » est réservé à l'acte accompli par l'organe suprême de l'Etat — qui pourrait être le chef de l'Etat ou du gouvernement — tandis que le terme « acceptation » désigne l'acte d'un organe subordonné. Si la Commission n'établit pas cette distinction, elle ne fait qu'employer des mots différents pour désigner une seule et même chose.

42. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il s'abstiendra sur l'article 12, parce que la ratification y est présentée non pas comme la règle générale mais comme une exception. D'autre part, il partage l'opinion selon laquelle l'acceptation et l'approbation auraient, dans cet article, le même effet juridique que la ratification.

43. M. ROSENNE accepte l'article 12 tel qu'il est proposé par le Comité de rédaction. Un certain manque de symétrie en la matière pourrait même être souhaitable. Telle partie peut se considérer tenue par son droit constitutionnel de ratifier un traité, tandis que telle autre peut se contenter d'une approbation.

44. M. LACHS approuve le remaniement suggéré par M. Verdross qui faciliterait l'adaptation du traité aux dispositions constitutionnelles des Etats. Il approuve également l'amélioration de forme proposée par le Rapporteur spécial pour l'alinéa *a* du paragraphe 1.

45. M. YASSEEN dit qu'il s'abstiendra sur l'article 12, parce qu'il ne contient aucune disposition indiquant que la ratification est la règle générale.

46. M. AGO ne comprend pas pourquoi même les partisans de la ratification ne pourraient pas approuver un tel article, qui correspond à la pratique.

47. D'autre part, il voit la logique de la proposition de M. Verdross, mais il croit le libellé actuel préférable, justement parce que la règle traditionnelle est la ratification tandis que l'acceptation et l'approbation ne sont que des pratiques encore assez mal définies. Le texte

³ Pour la discussion antérieure, voir 783^e séance, par. 82 à 98, 784^e et 785^e séances, 786^e séance, par. 5 à 101, et 787^e séance, par. 99 et 110.

serait très alourdi s'il fallait énumérer les trois actes « ratification, acceptation et approbation » chaque fois qu'il est nécessaire; et si l'on veut éviter la répétition, la formule « un tel acte » n'est pas toujours très claire. De plus, à l'alinéa *c*, il serait parfois inexact de dire qu'un Etat a signé le traité sous réserve d'acceptation ou d'approbation, certains de ces actes ne comportant pas nécessairement une signature préalable.

48. M. YASSEEN dit que l'observation de M. Ago l'oblige à s'expliquer. Le texte proposé par le Comité de rédaction est laconique; il n'indique aucun moyen de résoudre le problème lorsqu'il ne ressort pas du traité, explicitement ou implicitement, que la ratification est nécessaire ou que la signature est suffisante. M. Yasseen accepte que dans les cas mentionnés dans l'article la signature soit suffisante pour exprimer le consentement de l'Etat à être définitivement lié, mais il estime indispensable d'énoncer comme règle supplétive qu'un traité doit être ratifié.

49. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, explique à son tour, pour répondre à M. Ago, qu'il est attaché au principe selon lequel un traité doit être ratifié. Or, dans l'article 12, on renverse ce principe et l'on indique qu'un traité ne doit être ratifié que lorsque la ratification est exigée.

50. M. REUTER dit qu'il serait peut-être préférable de rédiger l'article 12 de façon parfaitement symétrique à l'article 11 et en employant la même terminologie. A l'alinéa *a*, en remplaçant les mots « est requise » par les mots « aura cet effet », on obtiendrait un libellé qui serait plus neutre dans la querelle entre les partisans et les adversaires du principe selon lequel un traité doit être ratifié. En réalité, le droit international ne permet de trancher la question ni dans un sens ni dans l'autre, mais il oblige les Etats à prendre position dans un sens ou dans l'autre.

51. A l'alinéa *b*, il faudrait dire : « ... les Etats intéressés ont reconnu que la ratification serait requise », ce qui serait une politesse à l'égard des dispositions constitutionnelles.

52. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, souligne qu'il s'agit d'une importante question de fond. Pour lui, la règle est que la nation, par l'intermédiaire de ses représentants qualifiés, s'exprime grâce à la ratification sur la validité du traité.

53. M. TOUNKINE constate que la suggestion de M. Verdross ne touche pas au fond; elle ne concerne que la présentation. Si elle était adoptée, elle exigerait logiquement trois groupes distincts de dispositions sur la ratification, l'acceptation et l'approbation. Il en résulterait beaucoup de répétitions.

54. La suggestion de M. Reuter pourrait être examinée par le Comité de rédaction.

55. M. TSURUOKA partage les vues de M. Tounkine. Il accepte volontiers l'article 12, dans lequel il voit une tentative heureuse pour concilier dans toute la mesure possible les points de vue opposés.

56. Quant au libellé de l'article, la ratification étant plus solennelle et plus fréquente, il est normal d'en parler en premier pour traiter ensuite des actes analogues.

57. Au paragraphe 2, dans le texte français, il conviendrait de remplacer le mot « valent » par les mots « sont requises ».

58. M. BRIGGS accepte sans réserve le compromis dont s'inspirent les articles 11 et 12. Le but de ce compromis est d'éviter la controverse théorique qui s'est élevée lors de la discussion de ces articles et qui porte sur la question de savoir s'il faut énoncer une règle supplétive disant que la ratification des traités est nécessaire.

59. Le Comité de rédaction a simplement énuméré, à l'article 11, les cas dans lesquels le consentement à être lié par le traité est exprimé par la signature et, à l'article 12, les cas dans lesquels le consentement est exprimé par la ratification, l'acceptation ou l'approbation. Les deux articles contiennent des dispositions parallèles. Toutefois, à l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 12, le cas est prévu où un Etat peut considérer la ratification comme nécessaire tandis que les pleins pouvoirs du représentant d'un autre Etat indiquent que la signature suffit à cette fin.

60. Ce libellé de l'article 12 n'est peut-être pas parfait mais il représente un compromis satisfaisant comme base de travail. Le Comité de rédaction devrait examiner les diverses suggestions faites en vue d'améliorer le texte.

61. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, résumant la discussion, déclare que, si l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 12 est modifié comme il l'a suggéré, les dispositions des articles 11 et 12 seront presque symétriques. Une symétrie complète n'est pas possible à cause de la différence foncière entre signature et ratification. La ratification exprime toujours le consentement de l'Etat à être lié par le traité; en revanche, la signature est équivoque et peut exprimer ou ne pas exprimer ce consentement.

62. Sir Humphrey n'est pas en faveur de l'emploi de l'expression « ont reconnu » à la place de « ont été d'accord pour »; il s'est toujours efforcé d'éviter l'emploi de la première expression autrement que dans son sens technique.

63. Il partage l'avis de M. Briggs concernant la divergence d'opinions qui existe à la Commission sur l'énoncé d'une règle supplétive. L'intention du Comité de rédaction était de ne formuler aucune règle en la matière dans un sens ou dans l'autre. De ce fait, le texte déçoit l'attente de ceux qui voulaient voir énoncer le principe de la ratification nécessaire. En 1962, la Commission a tenté de résoudre le problème en énonçant deux présomptions différentes, l'une pour les traités en forme simplifiée et l'autre pour les autres traités; la nouvelle formule est une tentative pour éluder le problème tout entier. Sans aucun doute, si l'on se fonde sur la pratique des traités, il serait difficile de justifier l'énoncé d'une règle catégorique suivant laquelle la ratification serait toujours nécessaire.

64. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 12 au Comité de rédaction pour qu'il le remanie à la lumière de la discussion et d'aborder l'examen de l'article 15⁴.

*Il en est ainsi décidé*⁵.

ARTICLE 15 (Echange ou dépôt des instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation)⁶

65. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 15 proposé par le Comité de rédaction et ainsi conçu :

« A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation prennent effet :

a) Par l'échange des instruments entre les Etats contractants;

b) Par le dépôt des instruments auprès du dépositaire; ou

c) S'il en est ainsi convenu, par notification aux Etats contractants ou au dépositaire. »

66. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que le nouvel article 15 renferme les éléments que contenait auparavant le paragraphe 2 de l'article 15 du texte adopté à la quatorzième session. Le Comité de rédaction a cherché à énoncer, sous une forme abrégée, les règles régissant les procédures selon lesquelles et le moment auquel un instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation prend effet en tant qu'instrument. Le traité n'entre pas nécessairement en vigueur pour autant, car un nombre déterminé de ratifications peut être requis.

67. Les alinéas *a* et *b* décrivent les procédures traditionnelles, mais l'alinéa *c* est une disposition nouvelle ajoutée à l'article en raison de l'importance que plusieurs membres de la Commission attachent à la tendance contemporaine vers une procédure moins formelle qui consiste en une notification par les voies diplomatiques. Le recours à cette méthode a cependant été subordonné à un accord entre les Etats intéressés.

68. M. CASTRÉN considère le nouveau texte comme une amélioration, qu'il accepte dans l'ensemble. Toutefois, le nouvel alinéa *c* ne lui paraît pas nécessaire. Il est vrai que la Commission a discuté de ce problème, mais les parties au traité ont toujours la possibilité de se mettre d'accord sur une nouvelle règle. Si la Commission veut maintenir cette idée, il vaudrait mieux l'exprimer dans la phrase introductive, ou encore la reporter dans le commentaire.

69. M. AGO approuve entièrement l'article 15 sous sa nouvelle forme.

70. Dans les alinéas *a* et *b*, il conviendrait peut-être de remplacer les mots « des instruments » par « de ces

instruments »; à l'alinéa *c*, il faudrait préciser l'objet de la notification.

71. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, appuie la dernière observation de M. Ago. Dans la pratique, il y a deux manières de faire cette notification : ou bien on indique que la ratification est faite, ou bien on envoie une copie de l'instrument de ratification.

72. Pour le reste, M. Bartos approuve l'article, quant au fond et quant à la forme.

73. M. REUTER propose, pour tenir compte de l'observation faite par le Président et M. Ago, de dire à l'alinéa *c* « ... par notification de leur contenu ou de la formalité accomplie ... ».

74. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique qu'il a été décidé de mentionner simplement la notification, sans entrer dans les détails, parce que les méthodes varient. Peut-être le point pourrait-il être renvoyé au Comité de rédaction.

75. M. ROSENNE dit qu'en ce qui concerne le texte anglais, le sens est parfaitement clair et la rédaction acceptable; plus de détails ne feraient que le compliquer. On pourrait peut-être renvoyer au Comité de rédaction la question soulevée par M. Ago au sujet du texte français.

76. M. LACHS pense que l'argument invoqué par M. Castrén contre l'alinéa *c* est assez pertinent. L'alinéa devrait être rédigé en termes plus généraux, laissant aux Etats la liberté de choisir la procédure qu'ils désirent.

77. Le PRÉSIDENT suggère que la Commission prie le Comité de rédaction de revoir l'alinéa *c* en tenant compte de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*⁷.

ARTICLE 16 (Consentement relatif à une partie d'un traité ou à des causes différentes)⁸

78. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 16 proposé par le Comité de rédaction et ainsi conçu :

« 1. Le consentement d'un Etat à être lié par une partie d'un traité ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres Etats contractants y consentent.

« 2. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité qui permet aux Etats contractants d'opter entre des clauses différentes ne produit effet que si la clause sur laquelle il porte est clairement indiquée. »

79. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le nouveau texte de l'article 16 renferme l'essentiel des alinéas *b* et *c* du paragraphe 1 de l'article 15 du texte de 1962, mais que la règle a été énoncée un peu différemment. L'ancien texte risquait d'être interprété comme signifiant que l'instrument serait nul et de nul effet s'il ne s'appliquait pas au traité tout entier, alors que la nouvelle disposition est plus souple.

⁴ L'article 13 (Adhésion) et l'article 14 (Acceptation ou approbation) ont été examinés à la 786^e séance, par. 61 et suiv. La Commission a ultérieurement décidé de différer sa décision relative à l'article 13 jusqu'à ce qu'elle se soit prononcée sur les articles 8 et 9 (concernant les parties à un traité); l'article 14 a été supprimé et sa substance a été incorporée dans l'article 12.

⁵ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 18 à 27.

⁶ Pour la discussion antérieure, voir 787^e séance, par. 4 à 98.

⁷ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 28 et 29.

⁸ Pour la discussion antérieure d'une disposition relative à cette question, voir 787^e séance, par. 6 à 98.

80. Le paragraphe 2 concerne le cas où un traité autorise le choix entre des clauses différentes et stipule que le consentement à être lié ne prendra effet que si la clause sur laquelle il porte est clairement indiquée. Là encore, la règle est énoncée en termes moins rigoureux que dans l'ancien texte.
81. M. ROSENNE estime que la teneur du paragraphe 1 ne semble pas concorder avec l'ensemble de la section relative aux réserves et il ne voit pas comment, sous sa forme actuelle, le paragraphe peut cadrer avec les articles sur les réserves. La rédaction du paragraphe exige un nouvel examen très minutieux de la part du Comité de rédaction.
82. M. YASSEEN dit que le paragraphe 2 lui paraît superflu, le cas qui y est prévu étant réglé par les principes généraux relatifs à l'expression de la volonté.
83. M. AGO déplore que le paragraphe 2 se réfère à la possibilité d'opter entre des « clauses ». La disposition correspondante adoptée en 1962 (article 15, paragraphe 1, alinéa c) faisait mention de « textes », ce qui était préférable. L'hypothèse envisagée est celle où il existe deux versions différentes du traité. S'il s'agissait seulement de quelques clauses, il serait exagéré de dire que, faute d'avoir précisé à quelle formule elle se rapporte, la ratification sera sans effet.
84. M. LACHS pense, comme M. Ago, que la rédaction actuelle de l'article 16 risque de compromettre tout le traité. Il faut faire une distinction bien nette entre le traité dans son ensemble et les parties du traité pour lesquelles il existe des clauses de remplacement, comme c'est le cas dans certaines conventions internationales du travail.
85. M. TOUNKINE partage l'avis de M. Rosenne concernant le paragraphe 1, dont la teneur exige un nouvel examen approfondi.
86. Le paragraphe 2 est superflu et manque de souplesse. Il se peut qu'un Etat, par inadvertance, n'indique pas celle des deux formules qu'il préfère lorsqu'il dépose son instrument de ratification, mais il serait alors assez simple pour le dépositaire d'obtenir la précision. Le paragraphe 2 ne résout pas la question de la date où, en pareil cas, l'instrument prendrait effet.
87. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il partage l'avis de M. Ago : au paragraphe 2, il doit s'agir de « textes » différents d'un traité. En parlant seulement de clauses différentes, on ne tient pas compte du fait que la différence des obligations et des droits découle non seulement de ces clauses elles-mêmes, mais du traité tout entier. La règle énoncée dans ce paragraphe est nécessaire dans la pratique.
88. Quant à la question soulevée par M. Tounkine, M. Bartos estime que le texte est clair : la ratification initiale qui ne donne pas la précision voulue est sans effet.
89. M. TOUNKINE tient à préciser qu'il n'a pas d'objection bien arrêtée contre le paragraphe 2, mais croit que ce texte pourrait être supprimé.
90. M. TSURUOKA dit qu'il a éprouvé au sujet du paragraphe 1 le même souci que M. Rosenne. Il accepte cette disposition si l'expression « les autres Etats » désigne tous les autres Etats contractants.
91. M. BRIGGS rappelle qu'il peut y avoir des traités qui offrent le choix entre deux séries différentes de dispositions; ce n'est pas toujours une question de textes différents.
92. Comme M. Rosenne, il pense qu'il y a une certaine contradiction entre le paragraphe 1, tel qu'il est actuellement rédigé, et les dispositions relatives aux réserves.
93. Il préfère les versions originales des alinéas b et c du paragraphe 1 de l'article 15, telles qu'elles ont été adoptées en 1962, car elles sont moins rigoureuses et n'imposent pas la sanction assez sévère actuellement prévue au paragraphe 2 du nouvel article 16.
94. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que le Comité de rédaction s'est efforcé de tenir compte des points de vue exposés devant la Commission; il hésiterait à revenir à l'ancien texte auquel on avait reproché de ne pas formuler de règle positive. Il y a certainement une sorte de chevauchement entre la question de l'acceptation partielle d'un traité et celle des réserves et il faudrait peut-être, au début de l'article 16, renvoyer à la section relative aux réserves en employant une formule comme « Sans préjudice des articles 18 à 22 » comme d'ailleurs il l'a proposé dans son quatrième rapport⁹. Avec une modification de ce genre, on devrait conserver le paragraphe 1.
95. Le paragraphe 2 vise le cas assez fréquent où un instrument est défectueux parce qu'un Etat n'a pas indiqué la formule sur laquelle portait son consentement. Les autres parties pourraient affirmer que cet instrument ne produit pas d'effet, mais, si la situation était considérée comme résultant simplement d'une inadvertance, le traité serait probablement réputé entrer en vigueur à compter de la date du dépôt de l'instrument. Le Rapporteur spécial n'aurait pas cru qu'il y ait inconvénient grave à maintenir le paragraphe 2, mais le Comité de rédaction sera peut-être en mesure d'améliorer le texte en fonction des observations faites.
96. Le PRÉSIDENT suggère que l'article 16 soit renvoyé au Comité de rédaction, avec les observations faites au cours de la discussion.
- Il en est ainsi décidé*¹⁰.
- ARTICLE 17 (Obligation pour un Etat de ne pas réduire à néant l'objet d'un traité avant son entrée en vigueur)¹¹
97. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 17 proposé par le Comité de rédaction, qui a la teneur suivante :
- « Un Etat est obligé en toute bonne foi de s'abstenir d'actes de nature à réduire à néant l'objet d'un traité :
- a) Lorsqu'il a accepté d'entrer en négociations en

⁹ A/CN.4/177, par. 3 des observations du Rapporteur spécial relatives à l'article 15.

¹⁰ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 30 à 35.

¹¹ Pour la discussion antérieure, voir 788^e séance et 789^e séance, par. 1 à 58.

vue de la conclusion du traité, tant que les négociations se poursuivent;

b) Lorsqu'il a signé le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, tant qu'il n'est pas apparu que l'Etat n'a pas l'intention de devenir partie au traité;

c) Lorsqu'il a exprimé son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci n'ait pas été indûment retardée. »

98. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, signale que, dans le nouveau texte de l'article 17, l'obligation de bonne foi est énoncée à trois stades différents. Les membres de la Commission n'ont pas oublié qu'un certain nombre de gouvernements étaient opposés à ce que l'obligation s'étende à la phase des négociations et que le Comité de rédaction a reçu pour instructions de rédiger une disposition un peu plus réservée sur ce point que celle qui avait été approuvée à la quatorzième session.

99. M. VERDROSS approuve les idées qui sont à la base de l'article 17 mais éprouve un doute au sujet du libellé de l'alinéa *b*. L'expression « tant qu'il n'est pas apparu que l'Etat n'a pas l'intention » est trop faible; elle est même dépourvue de sens, car lorsqu'un Etat a commis des actes de nature à réduire à néant l'objet du traité, il a déjà laissé voir qu'il n'avait pas l'intention de devenir partie à ce traité. Il vaudrait mieux dire : « ... tant qu'il n'a pas notifié aux autres Etats qu'il n'a pas l'intention... ». Une telle notification est le moins qu'on puisse exiger, semble-t-il.

100. M. LACHS dit que l'article 17 serait acceptable à condition que l'alinéa *b* soit modifié de manière à éliminer la condition vague qui y est stipulée. Les mots « tant qu'il n'est pas apparu » devraient être remplacés par un texte rédigé plus ou moins comme suit : « tant que l'Etat intéressé n'a pas manifesté clairement », car, avec la rédaction actuelle, la question est laissée au jugement les diverses parties qui peuvent aboutir à des conclusions différentes, et parfois opposées, au sujet de l'intention de l'Etat en cause. Certains peuvent être disposés à attendre longtemps la ratification, l'acceptation ou l'approbation, alors que d'autres peuvent être moins patients.

101. M. AGO appuie l'observation de M. Verdross. Le Rapporteur spécial avait à l'origine proposé d'exiger une telle notification ¹².

102. A propos de la phrase initiale de l'article, il est exact que la règle énoncée est une application du principe de la bonne foi. Toutefois, il est superflu de mentionner expressément la bonne foi. Le point essentiel est que l'Etat est obligé de s'abstenir d'actes de nature à réduire à néant l'objet d'un traité; mieux vaut laisser aux commentateurs le soin de chercher l'origine de cette obligation. Si, néanmoins, la Commission veut maintenir la mention de la bonne foi, les mots « en toute bonne foi », qui figurent dans le texte français, devraient être

remplacés par les mots « de bonne foi », qui correspondraient mieux au texte anglais.

103. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il estime parfaitement fondée l'observation de M. Verdross. Il arrive qu'un Etat agisse dans un sens contraire au traité tandis que ses représentants continuent d'annoncer une ratification. On ne saurait exiger moins qu'une déclaration nette des intentions de l'Etat.

104. Comme M. Ago, M. Bartos est partisan de supprimer les mots « en toute bonne foi ». Certains juristes prétendent que l'obligation d'être de bonne foi est une obligation morale et non juridique. Pour couper court à des contestations, on peut préciser dans le commentaire que l'obligation énoncée dans l'article 17 a son origine dans l'institution de la bonne foi mais qu'elle est passée dans l'ordre des obligations juridiques.

105. M. CASTRÉN estime que le Comité de rédaction a présenté un très bon texte.

106. Le nouvel alinéa *a* donne satisfaction à ceux qui pensent que l'obligation en question existe dès le stade des négociations. Comme M. Ago et comme le Président, M. Castrén est d'avis de supprimer les mots « en toute bonne foi » dans la phrase introductive.

107. Pour l'alinéa *b*, M. Castrén estime aussi qu'il serait bon de trouver une formule plus claire et plus précise, en employant le verbe « notifier » ou bien « déclarer ».

108. L'alinéa *c* est acceptable en substance mais la formule « à condition que celle-ci n'ait pas été indûment retardée » est un peu trop vague. Sans nécessairement revenir au délai de dix ans qui était prévu dans le texte précédent, M. Castrén souhaiterait que l'on soit plus précis. Toutefois, même si cette formule est maintenue, il ne votera pas contre cette disposition.

109. M. ROSENNE déclare être lui aussi en faveur de la suppression de la mention de la bonne foi.

110. L'alinéa *b* demande à être modifié, car il n'est pas correct de prendre la signature comme point de départ; comme on vient de le souligner au cours de la discussion sur la ratification, certains traités sont ratifiés sans aucune signature. L'obligation joue à partir du moment de l'adoption du traité. La disposition doit être remaniée de façon à ne pas imposer à l'Etat l'obligation réelle de notifier s'il a ou n'a pas l'intention de devenir partie au traité.

111. M. REUTER pourrait accepter la suppression des mots « en toute bonne foi » dans la phrase introductive. Pour éviter de paraître se prononcer sur l'origine de l'obligation, on pourrait encore dire « Un Etat est obligé de s'abstenir de bonne foi... ». La racine profonde de la règle en question est l'interdiction de tromper le partenaire.

112. A l'alinéa *b*, M. Reuter souhaite que la Commission ne soit pas trop formaliste. Au verbe « notifier » il préférerait le verbe « manifester ». Un discours public du Chef de l'Etat ou un acte tel que la prise de position du Sénat des Etats-Unis d'Amérique concernant la Charte de La Havane peuvent être considérés comme des manifestations suffisantes de l'intention de l'Etat. Si

¹² A/CN.4/177, par. 5 des observations du Rapporteur spécial relatives à l'article 17.

la Commission accepte cette dernière suggestion, M. Reuter acceptera les propositions qui ont été faites.

113. M. YASSEEN dit qu'il est exact que l'obligation d'agir de bonne foi est le fondement de la règle énoncée. Toutefois, le maintien des mots « en toute bonne foi » peut faire naître des doutes sur le point de savoir si l'obligation en question est une obligation juridique. M. Yasseen préférerait donc voir disparaître ces mots dans le texte de l'article, comme ils ont déjà disparu dans le titre.

114. M. BRIGGS dit que si la mention de la bonne foi est supprimée, il ne voit pas du tout quelle obligation subsistera, notamment au stade des négociations alors qu'il n'existe encore aucun traité.

115. M. RUDA dit que le Comité de rédaction devrait être très prudent dans son choix des termes de l'alinéa *b*, car il se peut que l'intention d'un Etat ne soit ni notifiée ni expressément manifestée.

116. M. AGO propose que la Commission renvoie l'article 17 au Comité de rédaction.

117. M. TSURUOKA accepte cette proposition mais demande que le Comité de rédaction examine avec soin la remarque faite par M. Briggs. A la phase des négociations, on peut à la rigueur parler de l'objet du traité, mais du point de vue juridique cette formule est contestable.

118. Le PRÉSIDENT propose qu'en l'absence d'autres observations l'article 17 soit renvoyé au Comité de rédaction, avec les observations et les suggestions faites en cours de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*¹³.

119. Le PRÉSIDENT tient à préciser, en réponse à certaines critiques faites officieusement, que, la plupart des articles ayant été envoyés une première fois au Comité de rédaction sans instructions précises de la Commission quant au fond, il ne lui est pas possible d'empêcher les membres de la Commission de revenir sur les questions de fond, du moins en ce qui concerne les éléments nouveaux contenus dans les articles présentés par le Comité de rédaction.

La séance est levée à 18 heures.

¹³ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 36 à 40.

813^e SÉANCE

Mardi 29 juin 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldoock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4;
A/CN.4/177 et Add.1 et 2; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (Suite)

ARTICLE 18 (Formulation des réserves)¹

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 18 proposé par le Comité de rédaction; ce texte est le suivant :

« Un Etat peut, au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation d'un traité ou de l'adhésion à ce traité, formuler une réserve, à moins :

a) Que la réserve ne soit interdite par le traité ou par les règles en vigueur d'une organisation internationale;

b) Que le traité n'autorise des réserves déterminées parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question; ou

c) Que la réserve, à défaut de dispositions sur les réserves dans le traité, ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité. »

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que, pour la question des réserves, la Commission était saisie de deux séries de dispositions : d'une part les articles adoptés en 1962 et, d'autre part, les trois premiers articles remaniés par lui-même et présentés dans son quatrième rapport (A/CN.4/177/Add.1). A la suite des débats de la Commission, les articles ont été renvoyés au Comité de rédaction qui a décidé de s'en tenir au texte de 1962 pour la première disposition de l'article 18 sur la formulation des réserves. Dans le cas des articles 19 et 20 cependant, le Comité de rédaction a adopté un grand nombre des dispositions que Sir Humphrey avait suggérées dans son quatrième rapport, ce qui simplifie beaucoup la présen-

¹ Pour la discussion antérieure de la section relative aux réserves, voir 796^e séance, par. 9 à 58, 797^e séance, par. 5 à 78; 798^e séance, 799^e séance, par. 10 à 85, et 800^e séance.

tation des articles tout en conservant la substance du texte de 1962.

3. L'article 18, sous sa forme remaniée, reprend la teneur du paragraphe 1 du texte de 1962, mais il comporte trois alinéas seulement, parce que le nouvel alinéa *a* couvre en substance les deux anciens alinéas *a* et *b* de ce paragraphe.

4. M. RUDA demande que, dans le texte espagnol, les premiers mots « Un Etat peut » soient traduits par « *Todo Estado puede* »; cette formule est plus catégorique et mieux en harmonie avec l'esprit dont doit s'inspirer la règle de l'article 18.

5. M. ROSENNE propose d'alléger la première phrase de l'article en disant : « Un Etat peut, en signant le traité ou en exprimant d'une autre façon son consentement à être lié par celui-ci, formuler une réserve... ».

6. A l'alinéa *a*, il propose de supprimer dans le texte anglais les mots « *the making of* » qui paraissent inutiles; le texte anglais serait ainsi plus proche du texte français.

7. A l'alinéa *b*, l'expression « n'autorise des réserves déterminées » semble trop restreinte et devrait être remplacée par les mots « n'autorise des réserves à des dispositions déterminées ».

8. L'alinéa *c* pourrait être rédigé ainsi : « que, dans les autres cas la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité ».

9. M. BRIGGS souligne que certains Etats ont mal compris la distinction qu'avait faite la Commission en 1962 entre formuler et faire une réserve. Personnellement, il préférerait l'expression « proposer une réserve » pour la première phrase de l'article 18.

10. D'autre part, il estime que le critère de la compatibilité ne devrait pas être limité au cas où le traité ne contient aucune disposition concernant les réserves; il faudrait l'appliquer dans tous les cas. Il suggère donc de rédiger la première phrase de l'article comme suit : « Un Etat peut, au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation d'un traité ou de l'adhésion à ce traité, proposer une réserve compatible avec l'objet et le but du traité à moins... ». Cette phrase serait suivie des deux exceptions qui sont prévues aux alinéas *a* et *b*.

11. M. YASSEEN estime que l'alinéa *b* n'est pas conciliable avec le principe de la liberté des réserves aux traités multilatéraux, que la Commission a adopté. Le fait qu'un traité autorise des réserves à certaines règles du traité n'exclut pas la possibilité de faire des réserves à l'égard d'autres règles du traité. M. Yasseen pourrait accepter cet alinéa si on ajoute le mot « exclusivement » après le mot « autorise ».

12. M. CASTRÉN constate que le Comité de rédaction, pour rédiger les articles sur les réserves, a plutôt pris comme modèle les articles que la Commission avait adoptés en 1962. Néanmoins, outre qu'il les a simplifiés et remaniés sur plusieurs points, le Comité de rédaction y a introduit plusieurs idées empruntées aux propositions faites par le Rapporteur spécial à la présente session. Comme toujours, le texte présenté paraît très clair et concis et M. Castrén est disposé à l'accepter

dans son ensemble, bien qu'auparavant il ait défendu le système proposé par le Rapporteur spécial.

13. A l'alinéa *b*, M. Castrén propose d'ajouter le mot « que » après « n'autorise »; cette proposition a le même sens que celle de M. Yasseen.

14. M. AGO souligne que l'article 18 proposé par le Comité de rédaction représente un compromis qui est probablement le seul sur lequel il y ait une possibilité d'accord. Par conséquent, il prie instamment les membres de la Commission de ne pas chercher à infléchir le texte dans un sens ou dans un autre.

15. Contrairement à ce que soutient M. Yasseen, le système adopté par la Commission n'est pas celui de la liberté des réserves. Si le traité contient des dispositions relatives aux réserves, c'est lui qui décide. Si le traité lui-même autorise expressément des réserves à tels et tels articles, il s'ensuit que les réserves concernant les autres articles ne sont pas admises.

16. La proposition de M. Briggs compliquerait beaucoup les choses. C'est seulement en cas de silence du traité qu'il faut recourir au critère — certes difficile à appliquer — de la compatibilité avec l'objet et le but du traité. Lorsque les parties ont pris la précaution d'indiquer dans le traité quels sont les articles auxquels on peut faire des réserves, ou bien quels sont ceux auxquels on ne peut pas en faire, il est inutile de recourir au critère de la compatibilité avec l'objet et le but du traité. Les parties n'auront certainement pas été assez inconscientes pour inscrire parmi les dispositions auxquelles il est permis de faire des réserves, ou pour ne pas inscrire parmi les dispositions auxquelles il est interdit de faire des réserves, celles qui sont essentielles du point de vue de l'objet et du but du traité.

17. M. PAL, se référant à la suggestion de M. Rosenne relative à la rédaction de l'alinéa *a*, estime qu'il est essentiel de maintenir le mot « *the* » avant le mot « *reservation* » dans le texte anglais.

18. M. TOUNKINE estime devoir adresser un appel aux membres de la Commission pour qu'ils ne cherchent pas trop à modifier la substance de l'article 18 qui représente un compromis raisonnable. Le texte proposé par le Comité de rédaction reflète la pratique existante et s'inspire des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. Le système très souple prévu à l'article 18 n'exclut pas la possibilité d'un accord supplémentaire résultant de la formulation d'une réserve par un Etat et de son acceptation par un autre Etat.

19. M. AMADO fait siennes les observations de M. Tounkine. Le Comité de rédaction étant composé de membres de la Commission qui représentent divers systèmes juridiques, on peut considérer que, lorsqu'il n'a pu parvenir à un accord sur ce point, il n'y a plus grand-chose à tenter. En revanche, s'il présente un texte qui est le résultat de diverses concessions, M. Amado croit inutile de rediscuter ce texte, car il n'est pas de ceux qui croient à la perfection dans ce monde.

20. Toutefois, lorsqu'on parle de compromis, M. Amado se demande toujours si ce compromis se place sur le plan du droit ou sur le plan pratique. A son avis, il ne sert à rien de proposer une solution

excellente en théorie, mais que les Etats n'accepteront pas. Une disposition telle que le dernier membre de phrase de l'article 18 est destinée à être appliquée par les Etats. A supposer qu'ils y souscrivent, comment l'appliqueront-ils ?

21. A l'alinéa *b*, M. Amado s'interroge sur le sens de l'expression « des réserves déterminées »; toutefois, si cette expression convient aux autres membres de la Commission, il l'acceptera aussi.

22. M. YASSEEN est très sensible à l'appel lancé par M. Ago. Pourtant, la pensée qu'il a exprimée est fondée sur la rédaction même de la phrase initiale de l'article, d'où il ressort qu'on énonce un principe avec certaines exceptions.

23. Au sujet de l'alinéa *b*, M. Ago lui-même a soutenu que, lorsque le traité autorise les réserves à certaines dispositions, cela signifie que les réserves aux autres dispositions ne sont pas admises. S'il en est ainsi, pourquoi ne pas le dire dans le traité ? Il y a ici un problème d'ordre pratique. Il se peut que, pour encourager les Etats à accepter un traité qui contient une règle très controversée, on spécifie dans le traité que cette règle peut faire l'objet d'une réserve. Si le traité ne dit rien de pareil au sujet des autres règles, cela ne signifie pas que les réserves à ces autres règles soient interdites. Pour M. Yasseen, le principe de la liberté des réserves reste valable, sauf si le traité les interdit clairement.

24. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, appuie la proposition de M. Castrén.

25. M. TSURUOKA dit que, si l'alinéa *b* est modifié dans le sens proposé par M. Yasseen et M. Castrén, il sera obligé de voter contre cette disposition. Quand un traité interdit de faire des réserves à telle ou telle clause, il est extrêmement rare qu'il précise que cette interdiction porte exclusivement sur lesdites clauses. L'adjonction proposée du mot « que » à l'alinéa *b* aurait pour effet d'étendre la liberté des réserves, ce à quoi M. Tsuruoka est opposé parce qu'il est l'ennemi du désordre.

26. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, résumant la discussion, dit qu'il est parfaitement d'accord avec M. Ago et M. Tounkine. Tel qu'il est maintenant rédigé, l'article 18 représente un équilibre délicat entre la liberté de faire des réserves et les restrictions qui peuvent résulter des dispositions mêmes du traité.

27. Le Comité de rédaction a pleinement tenu compte des considérations que vient d'exposer M. Yasseen. La question a également été débattue à maintes occasions par la Commission, qui est arrivée à la conclusion que, lorsqu'un traité autorise les réserves à certaines dispositions déterminées, la déduction logique à en tirer est que ces dispositions sont les seules auxquelles des réserves soient permises. Toute dérogation à cette présomption ouvrirait la porte toute grande aux réserves. Elle troublerait également la situation du traité qui interdit certaines réserves déterminées; dans ce cas, la conclusion est que toutes les autres réserves sont admises. Toutefois, si la notion suggérée par M. Yasseen est introduite dans l'article, la question soulevée par M. Briggs se posera alors, à savoir: le critère de compatibilité de l'alinéa *c* ne devrait-il pas s'appliquer également aux réserves portant sur lesdites dispositions ?

28. La suggestion de M. Rosenne concernant la phrase initiale de l'article 18, bien qu'elle puisse apparaître comme une amélioration de forme, n'est pas acceptable. Il ne faut pas oublier que la signature n'exprime pas toujours le consentement à être lié. Une réserve peut être formulée par un Etat au moment où il signe sans qu'il donne par là son consentement à être lié; dans un cas de ce genre, l'article 20² prévoit que la réserve doit être confirmée au moment où l'Etat donne son consentement à être lié. Par conséquent, il serait inexact de dire dans la phrase initiale de l'article 18 qu'un Etat ne peut formuler une réserve qu'au moment de signer un traité avec l'intention d'être lié par lui.

29. Le Rapporteur spécial propose de renvoyer l'article 18 au Comité de rédaction avec les diverses suggestions faites au cours de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*³.

ARTICLE 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)⁴

30. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 19 proposé par le Comité de rédaction, dont la teneur est la suivante :

« 1. Une réserve autorisée expressément ou implicitement par le traité n'a pas à être ultérieurement acceptée par les autres Etats contractants, à moins que le traité ne l'exige.

2. Lorsqu'il ressort de la nature du traité, du nombre limité des Etats contractants ou des circonstances de la conclusion du traité que l'application du traité dans son intégrité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve doit être acceptée par tous les Etats parties ou traité.

3. Lorsque le traité est un acte constitutif d'une organisation internationale, la recevabilité d'une réserve sera déterminée par décision de l'organe compétent de l'organisation, à moins que le traité n'en dispose autrement.

4. Dans les cas non visés aux paragraphes précédents du présent article :

a) L'acceptation de la réserve par un autre Etat contractant fait de l'Etat auteur de la réserve une partie au traité par rapport à cet autre Etat si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entrera en vigueur;

b) L'objection faite à une réserve par un autre Etat contractant empêche le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui a formulé l'objection et l'Etat auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été exprimée par l'Etat qui a formulé l'objection.

5. Aux fins des paragraphes 2 et 4, une réserve est réputée avoir été acceptée par un Etat si ce dernier

² Voir le par. 72 ci-dessous.

³ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 41 et 42.

⁴ Pour la discussion antérieure de la section relative aux réserves, voir 796^e séance, par. 9 à 58; 797^e séance, par. 5 à 78, 798^e séance, 799^e séance, par. 10 à 85, et 800^e séance.

n'a pas formulé d'objection à la réserve soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle il en a reçu notification, soit à la date à laquelle il a exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure.

6. Un acte exprimant le consentement de l'Etat à être lié qui est soumis à une réserve prend effet dès qu'au moins un autre Etat contractant qui a exprimé son propre consentement à être lié par le traité a accepté la réserve. »

31. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que le nouveau texte de l'article 19 est un remaniement de la substance des anciens articles 19 et 20. Il contient l'essentiel de l'ancien article 19 et reproduit les dispositions de l'ancien article 20 qui concernent les déductions à tirer de l'absence d'objection, en d'autres termes, la question du consentement tacite. Tous les éléments procéduraux ont été transférés dans le nouvel article 22⁵.

32. M. LACHS propose que la Commission examine l'article paragraphe par paragraphe.

Il en est ainsi décidé.

Paragraphe 1

33. M. VERDROSS fait observer que les mots « n'a pas à être ultérieurement acceptée » devraient être remplacés par les mots « est valable même si elle n'est pas acceptée », car il ne saurait y avoir obligation pour les Etats d'accepter une réserve.

34. M. LACHS pense, comme M. Verdross, qu'il s'agit non pas de l'acceptation, mais de la validité d'une réserve en dépit d'une objection. Il convient de modifier le libellé du paragraphe 1 pour le faire ressortir clairement.

35. M. ROSENNE estime que, compte tenu des dispositions de l'article 21, le libellé du paragraphe 1 est très satisfaisant. Il croit comprendre que le titre de la section III doit être modifié comme suit : « Réserves aux traités multilatéraux ».

Paragraphe 2

36. M. LACHS propose de supprimer les membres de phrases « de la nature du traité » et « ou des circonstances de la conclusion du traité ». La Commission a déjà adopté, à l'article 18, le critère de la compatibilité et la « nature » d'un traité est déterminée précisément par son objet et son but. Il suffit de retenir le seul critère de la comptabilité avec l'objet et le but du traité, qui a été adopté par la Cour internationale de Justice. On créerait une source de confusion en introduisant dans le projet d'autres critères.

37. M. RUDA rappelle que le paragraphe 2 reprend les règles énoncées dans l'ancien paragraphe 3 de l'article 20 du texte de 1962. Toutefois, ce paragraphe contenait, à l'alinéa *b*, une exception relative aux Etats « membres d'une organisation internationale qui

applique une règle différente aux traités conclus sous ses auspices ». Comme cette question a son importance pour la sauvegarde de la pratique de l'Organisation des Etats américains, M. Ruda demande au Rapporteur spécial si le texte révisé du projet d'articles contiendra une disposition tenant compte de cette exception.

38. M. VERDROSS accepte l'idée qui est à la base du paragraphe 2, mais il formule la même observation qu'au sujet du paragraphe 1 : au lieu de « doit être acceptée », il faudrait dire « n'est valable que si elle est acceptée ».

39. M. TOUNKINE rappelle que le paragraphe 2 a pour objet d'exprimer la règle concernant les réserves aux traités pour lesquels le nombre des Etats contractants est limité. Il propose donc de modifier cette disposition comme suit : « Lorsque, dans le cas d'un traité entre un nombre limité d'Etats contractants, il ressort de la nature du traité ou des circonstances de la conclusion du traité que... »

40. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, signale, en réponse à M. Lachs, que le paragraphe 2 s'applique essentiellement aux cas où a été formulée une réserve relevant de l'alinéa *c* de l'article 18.

41. La mention de « la nature du traité » est destinée à viser les traités dans lesquels les obligations des diverses parties contractantes sont étroitement liées entre elles, car, en pareil cas, le traité doit manifestement être obligatoire dans sa totalité ou ne pas l'être du tout.

42. Quant à l'expression « du nombre limité des Etats contractants », Sir Humphrey rappelle les difficultés auxquelles elle a donné lieu, de même que d'autres formules similaires; le Comité de rédaction devra tenter à nouveau de trouver une expression acceptable.

43. M. LACHS partage dans une certaine mesure le point de vue du Rapporteur spécial, mais il s'inquiète de la contradiction existant entre les articles 18 et 19. L'alinéa *c* de l'article 18 empêche un Etat de formuler une réserve incompatible avec l'objet et le but du traité. L'article 19 spécifie que, pour qu'une réserve soit valable, toutes les parties au traité doivent l'accepter, ce qui paraît ouvrir la porte qu'avait fermée l'article 18. Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 19 doivent mettre l'accent sur le caractère du traité découlant du nombre des parties.

44. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, constate qu'il y a indubitablement une difficulté d'ordre logique en raison de la contradiction essentielle qui existe entre la règle énoncée à l'article 18 interdisant la formulation d'une réserve incompatible avec l'objet et le but du traité et la disposition de l'article 19 relative à l'acceptation d'une réserve. Cette contradiction, toutefois, est à la base du système souple. Il convient de ne pas oublier qu'il n'existe pas de règlement obligatoire des différends et que l'ensemble du problème contient un important élément subjectif. Dans ces conditions, le critère appliqué est celui de l'acceptation.

45. M. LACHS propose de renvoyer la question au Comité de rédaction.

46. M. REUTER fait observer qu'il faudrait peut-être remplacer les mots « du nombre limité » par les mots « de la limite mise au nombre », car il s'agit ici

⁵ Voir 814^e séance, par. 22.

des traités destinés à être appliqués par un nombre déterminé d'Etats, par opposition aux traités ouverts.

47. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il serait bon de préciser ce que l'on entend par « nombre limité », car cette expression peut désigner aussi bien un petit nombre qu'un groupe déterminé d'Etats.

48. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'au cours des deux dernières années, il a essayé à plusieurs reprises de trouver une formule exprimant l'idée d'un traité dont les parties sont en nombre relativement faible; il craint qu'il ne s'agisse là d'un problème dont la solution ne peut être trouvée simplement au moyen d'une expression appropriée.

49. M. BRIGGS estime qu'en raison du caractère assez vague de la règle énoncée au paragraphe 4, le paragraphe 2 sert à indiquer certains types de traités auxquels un Etat auteur d'une réserve ne peut devenir partie si un autre Etat élève une objection contre la réserve et que l'Etat auteur de la réserve désire la maintenir.

50. En ce qui concerne la question du nombre des Etats contractants, M. Briggs rappelle que la Commission avait d'abord parlé d'« un groupe restreint d'Etats »; mais les gouvernements ont critiqué cette formule, considérée comme trop vague et ne fournissant pas un critère satisfaisant. Il n'a pas été possible d'arriver à une décision en la matière, non plus d'ailleurs qu'en ce qui concerne les traités multilatéraux généraux, pour lesquels la Commission n'a pas adopté de définition précise. C'est pourquoi le paragraphe 2 mentionne trois facteurs : la nature du traité, le nombre limité des Etats contractants et les circonstances de la conclusion du traité.

51. Personnellement, M. Briggs pense que les Etats n'accepteront pas l'idée qu'un Etat auteur d'une réserve peut, tout en maintenant sa réserve, devenir partie à tout traité simplement parce qu'un seul autre Etat a accepté la réserve.

52. M. ROSENNE propose de supprimer le mot « limité » qui est ambigu dans le contexte. Ce qui compte, ce n'est pas le nombre des Etats contractants, mais le nombre des Etats auxquels le traité est initialement ouvert. Tous les membres de la Commission s'accordent quant à l'idée qu'il s'agit d'exprimer au paragraphe 2; peut-être alors pourrait-on donner les explications nécessaires dans le commentaire.

53. M. Rosenne partage les doutes de M. Lachs au sujet de l'introduction de la notion de « la nature du traité »; les facteurs essentiels doivent être le nombre initialement limité des Etats contractants et les circonstances de la conclusion du traité.

Paragraphe 3

54. M. ROSENNE fait observer que l'emploi de l'expression « recevabilité d'une réserve » ne cadre pas avec la terminologie adoptée dans le reste du projet qui exigerait l'emploi du terme « acceptation ». Il propose également de remplacer les mots « l'organe compétent de l'organisation » par « l'organe compétent de ladite organisation ». Les actes constitutifs de l'OMS et de

l'IMCO ont été adoptés lors de conférences convoquées par les Nations Unies, et le Secrétaire général des Nations Unies a été désigné comme dépositaire⁶. Dans le cas des réserves à la Constitution de l'OMS, c'est l'Assemblée mondiale de la santé qui s'est prononcée au sujet de leur acceptation, mais pour ce qui est des réserves à la Convention de l'IMCO, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé, par sa résolution 1452 A(XIV), que l'Assemblée de l'IMCO était l'organe compétent pour se prononcer sur leur acceptation et cette règle devrait être inscrite dans les articles élaborés par la Commission.

55. M. LACHS rappelle que la situation est analogue en ce qui concerne l'Agence internationale de l'énergie atomique.

56. Le PRÉSIDENT fait observer que la Constitution de l'IMCO n'a pas été adoptée par une assemblée constituante de cette organisation. L'article 19 ne traite pas du cas où l'acte constitutif d'une organisation est élaboré par l'organe d'une autre organisation.

Paragraphe 4

57. M. CASTRÉN accepte en substance ce paragraphe. Il demande quel est le sens de l'expression « Etat contractant », qui figure aussi dans les paragraphes 1, 2 et 6, ainsi que dans les articles 20 et 22, et qui remplace l'expression « Etat qui peut devenir partie au traité » du projet adopté en 1962 et l'expression « partie » dans la rédaction proposée par le Rapporteur spécial. Cette nouvelle expression n'est pas très claire. Au paragraphe 4, il semble qu'elle désigne les Etats qui ont adopté le texte du traité ou qui l'ont signé sous réserve de ratification.

58. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la question est à la fois pertinente et embarrassante. Personnellement, il préférerait la laisser en suspens jusqu'à ce que tous les articles du projet aient reçu leur forme finale. Il conviendra alors de passer en revue tous les articles afin de mettre définitivement au point les passages où il est question des « parties » et des « Etats contractants ». Cette dernière expression est employée dans un sens technique et devra être définie. Elle a été adoptée pour remplacer la notion extrêmement vague d'« Etats intéressés ». Dans la plupart des cas, l'intention était de viser les Etats qui ont adopté le texte et ceux à l'adhésion desquels le traité est ouvert. La question de savoir quels sont les Etats qui constituent les « Etats contractants » a été laissée en suspens et devra être examinée à nouveau lorsque les travaux sur la totalité des articles du projet auront été achevés.

59. M. CASTRÉN se déclare satisfait des explications données par le Rapporteur spécial, surtout si cette question est encore réservée.

60. M. BRIGGS déclare qu'il sera obligé de voter contre l'article 19 à cause du paragraphe 4. A part la question du principe qui y est énoncé et qu'il désap-

⁶ Pour la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, voir Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 14; pour la Constitution de l'Organisation maritime consultative intergouvernementale, voir Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 289.

prouve, la rédaction de ce paragraphe est défectueuse. L'acceptation d'une réserve par un Etat contractant ne saurait faire de l'Etat auteur de la réserve une partie au traité. De même, une objection à une réserve ne saurait empêcher l'entrée en vigueur du traité dans les relations entre l'Etat objectant et l'Etat auteur de la réserve, mais elle empêchera l'application du traité entre eux.

61. M. LACHS s'associe à la critique de M. Briggs au sujet de l'alinéa a.

62. Il éprouve également des doutes au sujet de l'alinéa b, qui ne devrait pas commencer par la présomption qu'une objection à une réserve empêche l'établissement de relations contractuelles entre l'Etat auteur de la réserve et l'Etat qui y fait objection. Il devrait d'abord stipuler que la disposition particulière à laquelle la réserve a été faite ne sera pas obligatoire dans les relations entre les deux Etats, et faire suivre cette stipulation d'une disposition disant que le traité dans son ensemble ne sera pas obligatoire entre eux si telle est bien l'intention de l'Etat auteur de l'objection. Il faut tenir compte d'un certain nombre de possibilités différentes, notamment de celles que l'on trouve dans la pratique des Etats de l'Amérique latine.

63. M. ROSENNE voudrait savoir quel sort a été fait au paragraphe 5 du texte révisé de l'article 19 qui figurait dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/177/Add.1); c'était là une innovation importante et bien accueillie dont le but était de résoudre le vrai problème qui avait incité le Secrétaire général des Nations Unies à porter devant l'Assemblée générale la question des réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. La règle formulée par le Rapporteur spécial dans ce paragraphe était correcte et comblait une lacune sérieuse du projet.

64. L'alinéa a du texte du paragraphe 4 rédigé par le Comité de rédaction demande à être modifié, mais la structure de l'alinéa b lui semble correcte et il trouve la critique de M. Lachs injustifiée.

65. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répondant à la question de M. Rosenne, dit qu'une règle similaire à celle qui figurait au paragraphe 5 du texte de son quatrième rapport est maintenant énoncée dans le paragraphe 6 du projet de l'article 19 du Comité de rédaction où il est dit qu'un acte exprimant le consentement à être lié prend effet dès qu'un autre Etat contractant au moins, ayant exprimé son propre consentement à être lié par le traité, a accepté la réserve. Le premier instrument entrera donc en ligne de compte pour établir si le traité est ou non entré en vigueur lorsqu'un certain nombre de ratifications ou d'acceptations sont nécessaires à cet effet.

66. En ce qui concerne l'alinéa b, la Commission semble estimer d'une manière générale que, suivant l'interprétation naturelle, une objection fait que le traité entre en vigueur avec la réserve dans les relations entre l'Etat auteur de la réserve et l'Etat objectant, sauf indication en sens contraire.

Paragraphe 5

67. M. ROSENNE fait observer que l'expression « il en a reçu notification » est trop vague, car, pour les

raisons qu'il a exposées à la 803^e séance, il est pratiquement impossible de déterminer, en termes généraux, le moment précis où la notification a été reçue.

Paragraphe 6

68. M. ROSENNE est d'avis que pour être en harmonie avec la terminologie employée dans les articles précédents, l'expression anglaise « *is effective* » devrait être remplacée par « *becomes operative* ».

69. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, résume la discussion et, répondant à la question de M. Ruda⁷ précise que le problème que pose le souci de sauvegarder la position des organisations régionales telles que l'Organisation des Etats américains, qui applique une règle différente en matière de réserve aux traités conclus sous leurs auspices, pourrait être examiné en corrélation avec la proposition qu'il a faite lui-même dans son quatrième rapport (A/CN.4/177), qui tend à insérer un article 3 *bis*⁸ traitant des actes constitutifs des organisations internationales. La Commission pourrait alors se demander s'il y a lieu ou non d'étendre une disposition générale de ce genre à la pratique des pays latino-américains en matière de réserves, qui faisait l'objet de l'alinéa b du paragraphe 3 de l'article 20 du texte de 1962.

70. Le Rapporteur spécial propose que le texte de l'article 19 soit renvoyé au Comité de rédaction avec les observations qui ont été faites à son sujet, notamment à propos du paragraphe 2.

71. M. RUDA remercie le Rapporteur spécial des précisions qu'il a apportées et dit qu'il est pleinement satisfait. La question a été posée au Comité de rédaction et M. Ruda veut s'assurer que la réponse du Rapporteur spécial figurera dans le compte rendu de la séance et qu'il en sera tenu compte pour la rédaction du nouvel article 3 *bis*.

*L'article 19 est renvoyé au Comité de rédaction conformément à la suggestion du Rapporteur spécial*⁹.

ARTICLE 20 (Procédure relative aux réserves)¹⁰

72. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 20 proposé par le Comité de rédaction. Ce texte est ainsi conçu :

« 1. La réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être formulées par écrit et communiquées aux autres Etats contractants.

2. Lorsqu'elle est formulée lors de l'adoption du texte ou lors de la signature du traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, une réserve doit être confirmée formellement par l'Etat qui en est l'auteur au moment où il exprime son

⁷ Voir le par. 37 ci-dessus.

⁸ Pour le texte de l'article 3 *bis*, voir 820^e séance.

⁹ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 43 à 53.

¹⁰ Pour la discussion antérieure de la section relative aux réserves, voir 796^e séance, par. 9 à 58, 797^e séance, par. 5 à 78, 798^e séance, 799^e séance, par. 10 à 85, et 800^e séance.

consentement à être lié par le traité. En pareil cas, la réserve sera réputée avoir été formulée à la date à laquelle elle a été confirmée. »

73. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, signale que le paragraphe 2 reproduit la règle approuvée par la Commission en 1962, selon laquelle une réserve formulée lors de l'adoption du texte d'un traité ou lors de sa signature sous réserve de ratification, etc. doit être confirmée formellement par l'Etat qui en est l'auteur au moment où il exprime son consentement à être lié par le traité.

74. A la suite de la discussion qui a eu lieu à la présente session, Sir Humphrey s'est demandé si l'on n'avait pas négligé la question de savoir comment une disposition de ce genre pourrait se concilier avec la règle de l'article 19 relative à l'acceptation, au rejet ou à l'acceptation tacite d'une réserve. Il a fait valoir au Comité de rédaction, et celui-ci a accepté son opinion, que la règle serait probablement applicable à partir du moment où la réserve a été confirmée, sinon il pourrait être difficile d'établir une règle visant le cas du consentement tacite.

75. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, demande si la dernière phrase du paragraphe 2 « La réserve sera réputée avoir été formulée à la date à laquelle elle a été confirmée » n'est pas en contradiction avec l'article 17¹¹ relatif à l'obligation de bonne foi. L'Etat auteur de la réserve est-il lié pendant la période qui s'écoule entre la formulation et la confirmation de la réserve ?

76. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que la question soulevée par le Président se rapporte plutôt à l'article 17 ainsi qu'à la manière dont joue l'obligation de bonne foi quand un Etat fait une réserve.

77. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer qu'à l'article 17, il est stipulé que pendant la période qui précède l'entrée en vigueur d'un traité, un Etat est obligé de bonne foi de s'abstenir d'actes de nature à réduire à néant l'objet du traité lorsqu'il a exprimé son consentement à être lié par ce dernier.

78. M. LACHS éprouve les mêmes préoccupations que le Président au sujet du problème que celui-ci vient de soulever. Il faudrait examiner quel est le statut d'une réserve entre le moment où elle est formulée et celui où elle est confirmée.

79. Le paragraphe 1 de l'article 20 est satisfaisant mais son application devrait être étendue au cas de l'acceptation tacite; les Etats préfèrent souvent ce mode d'acceptation d'une réserve à l'acceptation expresse.

80. M. Lachs n'est pas en faveur du maintien de la disposition selon laquelle l'acceptation d'une réserve ou l'objection à une réserve doit être communiquée directement aux autres Etats; il peut en effet en résulter certaines difficultés s'il n'existe pas de relations diplomatiques entre quelques-unes des parties. Une plus grande souplesse est nécessaire et la notification pour-

rait être considérée comme suffisante. On pourrait, par exemple, utiliser les termes employés à l'alinéa c de l'article 15.

81. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que le mot « communiquées » ne vise pas nécessairement la procédure évoquée par M. Lachs. Le Comité de rédaction s'est efforcé de simplifier le libellé de l'article pour tenir compte des critiques émises par M. Tounkine au sujet des détails des textes précédents, lesquels envisageaient les cas où il existe un dépositaire et ceux où il n'y en a pas.

82. Le paragraphe 1 n'affaiblira aucunement le paragraphe 5 de l'article 19 qui permet d'accepter tacitement une réserve. Sir Humphrey ne pense pas qu'un changement de rédaction soit nécessaire pour répondre à l'objection de M. Lachs.

83. M. LACHS dit que, même au risque d'une répétition, l'article 20 devrait faire mention de l'acceptation tacite.

84. La réponse du Rapporteur spécial sur le second point lui donne satisfaction.

85. M. REUTER fait observer que le Président a soulevé une question très importante. M. Reuter avait demandé qu'à l'article 17, l'on dise « l'objet et le but du traité » en raison des liens qui existent entre l'article 17 et l'article 20. Le Comité de rédaction a décidé de ne pas conserver cette symétrie.

86. Ce n'est pas tellement l'hypothèse visée à l'alinéa 2 de l'article 20 qui soulève des difficultés au regard de l'article 17. En effet, si un Etat formule une réserve lors de la signature du traité, ses obligations sont moins grandes que s'il n'avait formulé aucune réserve. Mais la situation inverse pose un problème très grave car un Etat qui signerait un traité sans formuler de réserve et qui en formulerait ensuite une lors de la ratification aurait des obligations beaucoup plus strictes dans la période s'écoulant entre la signature et la ratification. L'article 17 encourage donc les Etats à formuler des réserves lors de la signature. Le principe de la bonne foi donne la mesure de l'obligation souscrite à l'article 17.

87. M. TSURUOKA voudrait savoir si un Etat qui a formulé une objection à une réserve pendant la période entre la signature et la ratification du traité doit renouveler son objection après confirmation de la réserve par l'Etat qui en est l'auteur.

88. M. AGO apprécie les observations formulées par le Président et par M. Reuter au sujet des rapports existant entre l'article 17 et l'article 20 mais il se demande si, ce faisant, ils n'envisagent pas une situation extrême. L'article 17 précise bien en effet qu'il s'agit de l'« objet » du traité. Or, on a clairement dit qu'une réserve ne peut pas être formulée à l'égard d'une clause touchant à l'objet essentiel du traité. Certains membres de la Commission disent que les obligations d'un Etat seront plus strictes si cet Etat n'a formulé aucune réserve. Cela n'est pas exact car les obligations ne peuvent pas varier en ce qui concerne l'objet même du traité dont il est question à l'article 17.

89. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, signale qu'il peut se présenter des cas

¹¹ Voir 812^e séance, par. 97.

où la formulation d'une réserve peut annihiler partiellement l'objet d'un traité. Il cite comme exemple les conventions relatives à la conservation des espèces qui font aux Etats contractants l'obligation de conserver certaines espèces. On peut dire que pour les espèces non visées, l'objet du traité est annihilé.

90. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que la réponse à la question posée par M. Tsuruoka est affirmative. Une objection à une réserve doit être confirmée et si, à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle l'instrument exprimant le consentement à être lié par le traité a été déposé par l'Etat auteur de la réserve, aucune objection n'a été présentée, on doit en déduire que la réserve a été acceptée.

91. Le Président a évoqué un cas théorique intéressant, mais M. Ago a raison de penser que la Commission rencontrerait des difficultés si elle cherchait à étudier les réserves sous l'angle de l'application de l'article 17. Ce point est réglé par la notion de bonne foi dont il est question dans cet article, qu'il en soit fait mention expressément ou non.

92. M. ROSENNE déclare que la réponse du Rapporteur spécial à M. Tsuruoka lui inspire de sérieux doutes sur l'opportunité de maintenir la dernière phrase du paragraphe 2; si, en effet, les traités multilatéraux exigent une double confirmation d'une objection à une réserve et de l'acceptation d'une réserve, la procédure deviendra très compliquée. Le Comité de rédaction ferait bien d'élucider ce point. Il doit y avoir corrélation étroite entre le paragraphe 6 de l'article 19 et le paragraphe 2 de l'article 20.

93. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 20 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹².

ARTICLE 21 (Effets juridiques des réserves)¹³

94. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 21 proposé par le Comité de rédaction. Ce texte est ainsi conçu :

« 1. Une réserve devenue effective à l'égard d'une autre partie conformément aux articles 18, 19 et 20 :

a) Modifie pour l'Etat auteur de la réserve les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve, dans la mesure de cette réserve; et

b) Modifie ces dispositions dans la même mesure pour cette autre partie dans ses relations avec l'Etat auteur de la réserve.

2. La réserve ne modifie pas l'application des dispositions du traité pour les autres parties au traité dans leurs rapports *inter se*.

3. Lorsqu'un Etat qui a formulé une objection à une réserve accepte néanmoins de considérer le traité comme étant en vigueur entre lui-même et l'Etat auteur de la réserve, la disposition sur laquelle porte la réserve ne s'applique pas entre les deux Etats, dans la mesure de la réserve. »

95. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, souligne que le nouveau texte de l'article 21 ne contient pas de modification de fond. Le Comité de rédaction a consacré un certain temps à examiner le point de savoir si, dans l'alinéa *a* du paragraphe 1, il faut dire que la réserve visée modifie les dispositions ou l'application des dispositions d'un traité.

96. Le paragraphe 3 traite du cas, d'ailleurs assez difficile à définir, où un Etat, tout en objectant à une réserve, n'en considère pas moins le traité comme étant en vigueur entre lui-même et l'Etat auteur de la réserve, exception faite de la disposition sur laquelle porte la réserve.

97. M. LACHS pense que le sens du mot « modifie » qui figure au paragraphe 1 doit être soigneusement expliqué dans le commentaire, car il doit désigner toutes sortes de réserves possibles : l'élimination d'une clause, la restriction ou l'extension d'une obligation.

98. Il ne convient pas, semble-t-il, de mettre le mot « disposition » au pluriel alors qu'une réserve peut ne s'appliquer qu'à un seul article, voire à une partie seulement d'un article du traité.

99. Il faudrait modifier quelque peu le paragraphe 3 de manière à indiquer que l'objection à une réserve qui porte sur l'ensemble du traité, par opposition à une réserve qui ne porte que sur l'une de ses dispositions, devrait être traitée comme une exception.

100. M. CASTRÉN dit qu'il est disposé à accepter les modifications proposées par M. Lachs.

101. Par ailleurs, le Comité de rédaction pourrait supprimer les paragraphes 2 et 3. Le paragraphe 2 découle en effet du paragraphe précédent qu'il ne fait que préciser. Le paragraphe 3, comme l'a fait observer M. Tsuruoka, ne dit pas si un Etat qui a formulé une objection à une réserve et qui accepte néanmoins de considérer le traité comme étant en vigueur entre lui-même et l'Etat auteur de la réserve, est obligé de renouveler cette objection. Sinon, cela reviendrait à dire que l'objection a été retirée.

102. M. ROSENNE est d'avis qu'il faudrait consacrer un peu plus de réflexion à la question de savoir si le mot « modifie » est approprié au contexte.

103. Il y aurait lieu de remanier l'alinéa *a* du paragraphe 1 de manière à indiquer qu'une réserve affecte l'application du traité et non ses dispositions.

104. M. RUDA voudrait savoir si le mot « effective » signifie « valable », (en espagnol « valida »), ou s'il a un autre sens que le mot espagnol « *effectiva* » qui n'a aucune portée sur le plan juridique.

105. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond que pour autant qu'il s'agit de l'anglais, le mot « *effective* » n'évoque nullement l'idée que la réserve soit absolument valable; ce sens ne conviendrait nullement au contexte, maintenant que la Commission a décidé d'adopter l'acceptation ou l'objection comme critère servant à établir la validité d'une réserve à l'égard de chaque Etat pris individuellement.

106. M. AGO estime que le Rapporteur spécial a raison quant à l'impossibilité d'employer le terme « valable ». Il ne pense pas non plus que l'expression « *esta-*

¹² Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 54 et 55.

¹³ Pour la discussion antérieure de la section relative aux réserves, voir 796^e séance, par. 9 à 58, 797^e séance, par. 5 à 78, 798^e séance, 799^e séance, par. 10 à 85, et 800^e séance.

blished as effective » puisse être traduite par « devenue effective » ; on devrait dire : « ayant pris effet ».

107. M. Rosenne a proposé de remplacer, à l'alinéa *a* du paragraphe 1, les mots « les dispositions du traité » par « l'application du traité ». Or M. Ago estime que c'est le traité lui-même qui entre en vigueur entre les deux parties sous sa forme modifiée. Les modifications apportées par la réserve ne concernent pas l'application du traité.

108. Il est nécessaire de maintenir le paragraphe 3 ; sinon, des doutes très sérieux pourraient surgir, l'Etat qui a formulé une objection à une réserve étant en droit de se demander si le traité entre en vigueur avec ou sans cette réserve. Du point de vue du droit international, si l'objection n'était pas renouvelée, cela ne signifierait pas qu'elle a été retirée. Il s'agit ici d'une question de principe.

109. M. AMADO dit qu'à son avis l'expression « une réserve devenue effective » signifie avant tout que cette réserve n'est pas déclarée nulle et non avenue. Cependant M. Amado se demande si l'expression anglaise « *established as effective* » est correcte.

La séance est levée à 12 h 55.

814^e SÉANCE

Mardi 29 juin 1965, à 15 h 30

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Briggs, M. Castrén, M. Elias, M. Lachs, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4 ;
A/CN.4/177 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION
(Suite)

ARTICLE 21 (Effets juridiques des réserves) (suite)¹

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du texte de l'article 21 proposé par le Comité de rédaction.

2. M. ROSENNE, répondant à une observation faite par M. Ago à la séance précédente, signale qu'il y a une certaine controverse quant à ce qui se produit lorsqu'une

réserve est acceptée ou retirée. Il y a danger à pousser trop loin l'idée selon laquelle un traité distinct est ainsi conclu. L'acceptation, le rejet et le retrait des réserves s'effectuent très souvent sans mettre en jeu l'ensemble du processus interne d'élaboration des traités et il pourrait donc être préférable, au paragraphe 1, de mentionner la modification de l'application des dispositions d'un traité, plutôt que d'y parler simplement de la modification de ces dispositions. Les incidences de l'acceptation, du rejet ou du retrait des réserves sur les processus internes sont chose délicate et la Commission ferait bien de s'interroger avant d'adopter un texte qui pourrait avoir pour effet d'étendre cette incidence à un domaine où, jusqu'ici, elle ne s'est pas particulièrement manifestée.

3. M. TSURUOKA pense qu'il convient d'appeler l'attention du Comité de rédaction sur l'emploi du mot « modifie » dans les alinéas *a* et *b* du paragraphe 1. A son avis, « restreint » ou « limite » seraient plus acceptables lorsqu'il s'agit de l'effet d'une réserve sur les dispositions du traité, puisque cet effet est nécessairement entravé quelque peu chaque fois qu'une réserve est formulée.

4. M. Tsuruoka est en mesure d'accepter l'idée énoncée au paragraphe 3 et même le libellé proposé par le Comité de rédaction, mais il prie le Rapporteur spécial de préparer un commentaire détaillé sur l'effet de l'objection à une réserve. Ce dont il s'agit, c'est la position des Etats qui formulent une objection à une réserve et consentent néanmoins à maintenir des relations contractuelles avec l'Etat auteur de la réserve ; cela doit être rendu parfaitement clair dans le commentaire.

5. M. YASSEEN éprouve de sérieux doutes sur le texte du paragraphe 3 proposé par le Comité de rédaction. Le premier texte était acceptable parce qu'il faisait ressortir la différence entre les effets de l'objection et ceux de l'acceptation ; lorsqu'on emploie des termes différents — ou, comme dans le cas actuel, des termes qui sont diamétralement opposés — objection et acceptation, il est logique de supposer qu'on vise des effets différents. Or, dans le texte dont la Commission est maintenant saisie, l'objection à une réserve et l'acceptation de la réserve semblent produire le même effet et l'objection devient donc l'équivalent de l'acceptation.

6. M. AGO pense qu'on pourrait tenir compte du désir exprimé par M. Rosenne et M. Tsuruoka en remplaçant le mot « modifie », aux alinéas *a* et *b*, par le mot « limite ». Cette proposition pourrait être soumise au Comité de rédaction.

7. Le paragraphe 3 est indispensable si la Commission désire retenir le dernier membre de phrase du texte de l'alinéa 4 *b* de l'article 19² proposé par le Comité de rédaction, qui est ainsi conçu : « *b*) l'objection faite à une réserve par un autre Etat contractant empêche le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui a formulé l'objection et l'Etat auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été exprimée par l'Etat qui a formulé l'objection ». M. Ago, tout en acceptant l'idée de M. Yasseen, selon laquelle l'objection mentionnée au paragraphe 3 peut ne pas être considérée comme une

¹ Pour le texte de l'article 21 proposé par le Comité de rédaction, voir 813^e séance, par. 94.

² *Ibid.*, par. 30.

objection véritable, tient à faire observer que ce paragraphe ne peut être supprimé si l'on maintient le passage qu'il vient de mentionner, car l'effet juridique de l'intention exprimée par l'Etat auteur de l'objection doit être énoncé à l'article 21, afin d'éviter que des situations équivoques ne se produisent.

8. M. TOUNKINE estime que la Commission irait trop loin si elle décidait de supprimer les deux dispositions mentionnées par M. Ago. Dans la pratique moderne, les Etats élèvent parfois des objections contre des réserves, mais ils déclarent qu'ils maintiennent des relations de traité avec l'Etat auteur de la réserve. Il convient donc de maintenir le paragraphe 3, bien qu'il soit possible de discuter sur le point de savoir si l'objection est véritable ou s'il s'agit d'une déclaration purement politique, sans effet juridique; quels que soient les avis à ce sujet, il n'en reste pas moins que la situation se présente fréquemment et qu'elle doit être mentionnée dans le projet de convention.

9. En ce qui concerne le paragraphe 1, il n'est pas très important que le texte porte « modifie les dispositions du traité » ou « modifie l'application des dispositions du traité »; M. Tounkine penche pour le libellé proposé par le Comité de rédaction, car en fait une réserve modifie une partie du traité dans les relations entre les Etats intéressés.

10. M. YASSEEN dit que l'essentiel est de préciser que l'institution que la Commission est en train de formuler au paragraphe 3 est une acceptation sous forme d'objection.

11. M. AGO tient à dissiper tout malentendu possible. Il est en faveur du maintien du paragraphe 3 et a simplement fait observer que ce paragraphe ne peut être supprimé si la Commission veut maintenir l'alinéa 4 b de l'article 19. Dans la pratique, lorsqu'un Etat qui a formulé une objection à une réserve déclare néanmoins qu'il établit des relations de traité avec l'Etat auteur de la réserve cette objection est habituellement suivie de consultations entre les Etats intéressés et ces consultations ont pour résultat, soit le retrait de l'objection, soit le retrait de la réserve.

12. M. BRIGGS déclare que l'article 13 du *Harvard Draft* de 1935 parle d'une réserve qui limite l'effet du traité dans la mesure où elle pourrait intervenir dans les relations entre l'Etat auteur de la réserve et les autres Etats. Cette disposition est satisfaisante et, de même, le texte du Comité de rédaction est acceptable.

13. M. Briggs n'a de préférence marquée ni pour la formule selon laquelle les dispositions d'un traité sont modifiées ni pour celle selon laquelle c'est l'application de ces dispositions qui est modifiée; une réserve a des incidences sur ce qui est enlevé d'un traité à l'égard de l'Etat auteur de la réserve et des Etats qui acceptent la réserve. C'est dans cette mesure que la disposition en question se rapporte à la modification d'un traité.

14. En ce qui concerne le paragraphe 3, l'effet normal d'une objection à une réserve est défini à l'alinéa 4 b de l'article 19; cette objection exclut l'application d'une partie quelconque du traité entre l'Etat auteur de la réserve et les Etats qui ont formulé une objection à la réserve. Toutefois, en examinant les observations des gouverne-

ments au sujet de cet article, la Commission a envisagé une autre possibilité, celle qui est décrite au paragraphe 3, où, à titre de mesure exceptionnelle, l'Etat auteur de l'objection peut accepter que le traité s'applique entre lui et l'Etat qui a formulé la réserve, à l'exclusion des dispositions au sujet desquelles la réserve a été faite. De l'avis de M. Briggs, les deux cas doivent être mentionnés dans le projet.

15. M. TOUNKINE fait observer, au sujet de la proposition de M. Ago tendant à remplacer le mot « modifie » par « limite » qu'il se peut qu'une réserve étende l'application d'un traité au lieu de la limiter. C'est pourquoi le mot « modifie » est préférable, car il couvre les deux cas.

16. M. TSURUOKA précise que si l'on tient compte à la fois des obligations et des droits, une réserve doit nécessairement limiter l'effet des dispositions d'un traité dans une certaine mesure. Toutefois, il n'ira pas jusqu'à proposer un amendement.

17. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, déclare qu'il estime lui aussi qu'une réserve peut, dans certains cas, étendre, et non pas limiter les effets d'un traité. Si une clause d'un traité est exclusive et la réserve à cette clause est également exclusive, ces deux négations auront pour résultat une proposition positive. Le Comité de rédaction doit en tenir compte.

18. M. REUTER estime que la situation traitée au paragraphe 3 est classique et purement juridique. S'il y a une controverse entre deux Etats, l'un des deux est libre de déclarer qu'il renonce au mode de règlement du différend qui consiste à déclarer inapplicable le traité tout entier, car les Etats disposent de tous les autres moyens de persuasion prévus par le droit international et, notamment si les deux Etats sont liés par une clause de juridiction obligatoire, ils doivent être en mesure d'entamer une procédure en vue de régler la question de savoir si la réserve était ou non justifiée. La situation n'est pas politique; elle est juridiquement classique et correcte.

19. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, se dit d'accord avec l'interprétation du paragraphe 3 donnée par M. Rosenne et M. Ago mais il ne partage pas l'opinion de M. Yasseen qui laisse entendre que les Etats ne pensent pas ce qu'ils disent lorsqu'ils font une objection à une réserve.

20. Il n'a pas d'idée bien arrêtée sur le libellé du paragraphe 1. Presque toute formule pourrait convenir du moment que la Commission semble être d'accord sur le fond. Toutefois, Sir Humphrey n'est pas sûr qu'il soit opportun de remplacer le mot « modifie » par « limite ». La Commission et le Comité de rédaction ont examiné les différentes variantes possibles mais, après mûre réflexion, ils ont décidé que le mot « modifie » définit le mieux ce qui arrive à un traité en cas de réserve. Certains pensent qu'une réserve est un projet d'amendement à un traité et que l'acceptation de la réserve aboutit à un amendement réel. C'est le mot « modifie » qui a été choisi en fin de compte, étant entendu qu'il ne revêt aucun sens particulier du fait de son emploi en matière de révision des traités. Bien que le Comité de rédaction puisse vouloir essayer, une fois de plus, de trouver une

expression meilleure, Sir Humphrey juge satisfaisant le libellé actuel.

21. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*³.

ARTICLE 22 (Retrait des réserves)⁴

22. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 22 proposé par le Comité de rédaction dont la teneur est la suivante :

« 1. Sauf disposition contraire du traité, une réserve peut à tout moment être retirée sans que le consentement de l'Etat qui a accepté la réserve soit nécessaire pour son retrait.

2. Sauf disposition contraire du traité et à moins qu'il n'en soit convenu autrement, le retrait prend effet dès que les autres Etats contractants en ont reçu notification. »

23. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, souligne que la seule difficulté qui existe à propos de l'article 22 vient du paragraphe 2 qui s'écarte quelque peu des règles relatives à la notification que la Commission a admises dans d'autres cas. M. Rosenne a présenté une proposition plus générale (A/CN.4/L.108) sur les notifications⁵, qui sera examinée ultérieurement lorsque le Comité de rédaction aura présenté ses recommandations à son sujet⁶. Quoi qu'il en soit, le paragraphe 2 du nouvel article 22 prévoit à dessein que le retrait d'une réserve ne prend effet que lorsque les autres Etats contractants en ont reçu notification; cette disposition est justifiée, car l'acte qui consiste à faire une réserve met l'Etat qui en est l'auteur dans une situation exceptionnelle et lorsqu'il retire sa réserve une certaine obligation pèse sur lui afin que les autres Etats contractants n'en soient pas affectés tant qu'ils n'ont pas reçu notification du retrait.

24. La Commission a examiné d'autres possibilités, y compris celle d'insérer une disposition d'après la suggestion du Gouvernement du Royaume-Uni⁷ selon laquelle un certain délai serait ménagé pour permettre de procéder aux modifications que le retrait de la réserve rend nécessaire dans le droit interne. Toutefois, la Commission a estimé qu'une telle clause compliquerait inutilement la situation et que, dans la pratique, les Etats intéressés sauraient remédier à toute difficulté qui surgirait, au cours des consultations qu'ils ne manqueraient pas d'engager entre eux. D'ailleurs, Sir Humphrey n'a jamais entendu dire qu'une difficulté soit réellement née de l'application d'un traité par un Etat qui a retiré sa réserve. C'est pourquoi le Comité de rédaction a recommandé et adopté un texte simplifié.

³ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 56 à 60.

⁴ Pour la discussion antérieure de la section relative aux réserves, voir 796^e séance, par. 9 à 58, 797^e séance, par. 5 à 78, 798^e séance, 799^e séance, par. 10 à 85, et 800^e séance.

⁵ 803^e séance, par. 30 à 35.

⁶ Pour la décision prise en la matière, voir 815^e séance, *in fine*.

⁷ Voir dans A/CN.4/175, les observations du Royaume-Uni relatives à l'article 22.

25. M. BRIGGS déclare que c'est l'Etat auteur de la réserve qui a besoin de savoir quand le retrait de celle-ci prend effet puisqu'il assume ainsi de nouvelles obligations. Le paragraphe 2 est beaucoup trop vague, car les parties à un traité peuvent être très nombreuses et il serait difficile de s'assurer à quel moment la notification a été réellement reçue. Il suggère donc de remplacer le dernier membre de phrase du paragraphe par une expression telle que « dès qu'avis en a été donné et notifié, de manière que l'Etat qui retire sa réserve sache exactement quand il est relevé de ses obligations ou quand il en assume de nouvelles. Ce libellé, d'ailleurs, ne serait lui-même pas strictement exact, car il ne faut pas oublier que l'article fait partie d'un système adopté par la Commission en matière de réserves aux conventions multilatérales.

26. M. ROSENNE n'est pas certain qu'il soit nécessaire d'insérer cette disposition dans l'article 22. Ce qu'il faut, c'est une clause prévoyant que l'Etat qui retire une réserve doit en donner avis; la question de savoir à quel moment la notification prend effet pourrait être traitée dans une clause générale comme celle qu'il a proposée (A/CN.4/L.108) et que le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction vont examiner. Il est essentiel de disposer d'un critère plus objectif que celui qui est donné au paragraphe 2.

27. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait remarquer qu'il n'a présenté aucune proposition au Comité de rédaction pour une formule générale relative à la date à laquelle la notification commence à prendre effet; il a établi le projet d'un article général suivant les indications données par M. Tounkine et il a laissé au Comité de rédaction le soin d'examiner la proposition de M. Rosenne. Cette proposition peut soulever d'importantes questions pour les notifications pourrait changer considérablement la pratique existante. La Commission devrait aborder l'ensemble de la question avec beaucoup de prudence.

28. Au lieu d'adopter le texte de l'article 22 élaboré par le Comité de rédaction, l'autre solution consisterait à laisser la matière se résoudre normalement et à prévoir simplement que l'Etat qui retire la réserve doit en donner notification aux autres Etats contractants soit par l'intermédiaire du dépositaire, soit directement. En cas de notification au dépositaire, à moins qu'une nouvelle règle générale ne soit adoptée, le retrait prendrait normalement effet tout de suite : cette solution n'a donné lieu à aucune difficulté dans la pratique. En cas de retrait d'une réserve, cependant, on a jugé souhaitable que la notification parvienne aux Etats intéressés avant de prendre effet, et cette disposition a été bien accueillie par un certain nombre des gouvernements qui ont présenté des observations sur le projet. De toute façon, le délai en cause ne serait que de deux ou trois mois et là non plus, on ne devrait pas se heurter à de graves difficultés. Le paragraphe 2 reflète cette situation et Sir Humphrey pense que, s'il doit être changé, il devrait simplement énoncer la règle normale en la matière.

29. M. TSURUOKA déclare pouvoir accepter le paragraphe 2 mais il espère que ce texte sera accompagné d'un commentaire détaillé touchant la responsabilité d'un Etat qui a déjà accepté la réserve, mais qui n'est

pas en mesure, dès qu'il a reçu la notification, d'appliquer le traité comme si aucune réserve n'avait été faite. Ainsi, il accepte le paragraphe, étant entendu que le principe général de la bonne foi doit s'appliquer en la matière.

30. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 22 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

ARTICLE 23 (Entrée en vigueur des traités)⁹

31. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 23 élaboré par le Comité de rédaction et dont la teneur est la suivante :

« 1. Un traité entre en vigueur à la date et suivant les modalités fixées par ses dispositions ou convenues par les Etats qui ont adopté son texte.

2. A défaut d'une telle disposition ou d'un tel accord, un traité entre en vigueur dès que tous les Etats qui ont adopté son texte ont exprimé leur consentement à être liés par le traité.

3. Lorsqu'un Etat exprime son consentement à être lié après que le traité est entré en vigueur, le traité entre en vigueur à l'égard de cet Etat à la date où il exprime son consentement à être lié, à moins que le traité n'en dispose autrement. »

32. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la Commission est maintenant saisie de deux articles sur l'entrée en vigueur, dont le premier, l'article 23, traite des cas courants. Le texte est en substance, à peu près le même que celui qui figurait dans le projet de 1962, mais le nombre des détails a été réduit. Il en résulte qu'une question de fond mineure a été oubliée; dans le texte de 1962, la Commission avait prévu qu'un traité qui, sans spécifier la date à laquelle il entre en vigueur, fixe la date de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation, entre en vigueur à cette date. Or, le Comité de rédaction a été d'avis que cette présomption ne devait pas figurer dans l'article 23. Il a estimé que, de toute façon, il fallait que les instruments aient tous été échangés ou déposés et que c'était là peut-être une formule inutilement rigide que de dire que, quel que soit le cas, c'est à la date indiquée pour le dépôt que le traité entrerait en vigueur. L'ancien alinéa *b* du paragraphe 2 que la Commission avait jugé inutile a été supprimé, comme l'a été l'ancien alinéa *c* du paragraphe 2, car, bien que visant un cas spécial, celui-ci était couvert par le paragraphe 1.

33. M. Briggs a exposé ce que l'on pourrait appeler des objections d'ordre théorique à l'emploi de l'expression « entre en vigueur » dans un cas où le traité est déjà entré en vigueur¹⁰. C'est pourtant la manière dont la question est exprimée dans la pratique des traités, et le Comité de rédaction a jugé qu'il n'y avait pas de raison théorique suffisante pour s'écarter de la termi-

nologie normale de la pratique des traités, telle qu'elle est employée dans diverses conventions de codification, telles que la Convention de Genève sur le droit de la mer et les deux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et les relations consulaires.

34. M. BRIGGS dit qu'à son avis, son objection ne portait pas sur un point de doctrine mais posait une question de précision. Il estime que le paragraphe 3 n'appartient pas à l'article 23. Toutefois, comme le Comité de rédaction a examiné son objection et l'a rejetée, il n'entend pas insister davantage.

35. M. ROSENNE déclare accepter l'article d'une manière générale. Toutefois, il n'est pas certain qu'il soit en parfaite harmonie avec le nouveau plan des articles 11, 12 et 15. Tels qu'il les comprend, ces articles font une distinction entre l'expression du consentement par l'un des divers moyens énumérés dans ces articles et le moment où cette expression du consentement prend effet, comme il est prévu au paragraphe 1 de l'article 11 ou à l'article 15. Il est à présumer que les mots « exprime son consentement », à l'article 23, signifient le moment où cette expression du consentement prend effet conformément à l'article 11 ou 15, selon que l'un ou l'autre s'applique au cas envisagé.

36. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense que ce point valait la peine d'être soulevé; les mots « exprime son consentement » sont employés à l'article 23 dans l'idée qu'il se réfère au cas où cette expression du consentement prend effet conformément à l'article 15. Il sera très difficile de formuler cette idée avec netteté dans le texte de l'article, mais on pourrait demander au Comité de rédaction de s'en occuper.

37. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 23 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

ARTICLE 24 (Entrée en vigueur provisoire d'un traité)¹²

38. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 24 proposé par le Comité de rédaction. Ce texte est le suivant :

« 1. Un traité peut être mis en vigueur à titre provisoire :

a) Si le traité lui-même dispose qu'il entrera en vigueur à titre provisoire en attendant la ratification, l'adhésion, l'acceptation ou l'approbation par les Etats intéressés; ou

b) Si les Etats intéressés en conviennent ainsi d'une autre manière.

2. Une partie d'un traité peut également être mise en vigueur à titre provisoire en attendant l'entrée en vigueur de l'ensemble du traité si le traité le prévoit ou si les Etats intéressés en conviennent ainsi d'une autre manière. »

39. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer qu'au cours des débats antérieurs de la

⁸ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 61 à 71.

⁹ Pour la discussion antérieure, voir 789^e séance, par. 59 à 74, et 790^e séance, par. 1 à 70.

¹⁰ 790^e séance, par. 66.

¹¹ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 72 et 73.

¹² Pour la discussion antérieure, voir 790^e séance, par. 71 à 103, et 791^e séance, par. 1 à 60.

Commission, quelques différences d'opinions étaient apparues à propos de la question de savoir si, dans le cas envisagé par les articles, le traité entre en vigueur provisoirement ou s'il y a un accord pour appliquer certaines dispositions de ce traité. Le Comité de rédaction a rédigé l'article 24 dans le sens d'une entrée en vigueur provisoire du traité parce que c'est là l'expression la plus souvent utilisée dans les traités et par les Etats. D'autre part, il lui semble que la différence entre les deux conceptions — entrée en vigueur provisoire ou application provisoire des clauses du traité — est une question purement théorique. Sir Humphrey ne pense pas qu'il y ait, dans le droit des traités, une institution distincte connue sous le nom « d'entrée en vigueur » qui exclut les cas d'entrée en vigueur provisoire.

40. En réalité, l'article 23 envisage les cas où un traité ne prévoit pas son entrée en vigueur mais où, par un accord distinct, les Etats intéressés acceptent de le mettre en vigueur à une certaine date. Sir Humphrey ne voit pas une grande différence entre ce cas et ceux où les Etats intéressés acceptent que le traité, bien qu'il soit soumis à la ratification, entre en vigueur à titre provisoire; la seule différence est que dans le second cas, le traité entre en vigueur sous réserve qu'il cessera d'être en vigueur si la ratification ne survient pas.

41. M. TOUNKINE se demande si le mot « adhésion » est bien à sa place à l'alinéa *a* du paragraphe 1; habituellement, l'adhésion est le consentement d'un Etat à être lié qui est donné lorsque le traité est déjà en vigueur.

42. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît que les membres de la Commission sont tous habitués à l'idée que l'adhésion s'applique à un traité déjà en vigueur, mais il y a cependant un grand nombre de traités multilatéraux et de conventions de codification fixant un délai-limite pour la signature qui en disposent autrement et utilisent le mot « adhésion » pour exprimer simplement une autre forme d'acceptation. C'est pourquoi le mot adhésion a été employé dans l'article pour tenir compte de la pratique moderne des Etats.

43. M. RUDA rappelle qu'au cours de la discussion antérieure, il a soulevé la question des conditions dans lesquelles un traité cesse d'être provisoirement en vigueur lorsqu'il n'est pas ratifié ou approuvé¹³. Il maintient que c'est là un point important parce qu'il se produit des cas où un traité entre en vigueur provisoirement et où, par la suite, un Etat décide qu'il ne veut pas le ratifier ou adhérer. Cette situation n'est pas prévue à l'article 24.

44. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est arrivé à la conclusion qu'il est quelque peu illogique que l'article 24 soit le seul qui, dans la Première partie, traite de la terminaison des traités. Il a, en conséquence, supprimé la disposition relative à la terminaison qui figurait dans le projet de 1962 et dans son quatrième rapport et propose que cette question figure dans le chapitre sur la terminaison des traités. Le Comité de rédaction a décidé que l'article 24 ne traiterait que de l'entrée en vigueur provisoire d'un traité.

45. M. LACHS pense que M. Ruda a fait allusion sans doute aux traités bilatéraux, mais la même question peut se poser au sujet des traités multilatéraux. Par exemple, un traité entre en vigueur en attendant sa ratification; il se peut alors que l'une des parties le rejette. Si le traité ne contient aucune disposition relative à l'entrée en vigueur, est-il pour autant abrogé ?

46. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, ne pense pas que le texte de l'article exclue la possibilité qu'un traité entre en vigueur à titre provisoire entre certaines des parties. S'il n'existe aucune disposition dans le traité même, les Etats ne peuvent être empêchés de mettre en vigueur le traité en totalité ou en partie au moyen d'un accord distinct.

47. M. LACHS rappelle que le paragraphe 2 de l'article 23 énonce la règle de l'unanimité; cette unanimité cesse-t-elle d'exister si l'une des parties refuse de ratifier le traité ? Dans quelles circonstances le traité devient-il une obligation définitive pour tous les autres Etats ?

48. M. AGO estime qu'il n'est pas possible de prévoir toutes les situations. Il y a des cas où il ressort des circonstances dans lesquelles a été conclu le traité que les parties ont voulu que tous les Etats prenant part aux négociations soient liés par le traité, faute de quoi celui-ci n'entrera pas en vigueur. Si cependant tel n'est pas le cas et si l'interprétation montre que cette question n'a pas été prévue, le traité restera en vigueur entre les signataires. Tout dépend des circonstances dans lesquelles le traité a été conclu.

49. Quant à l'objection soulevée par M. Ruda, il estime que la suggestion du Rapporteur spécial de régler cette question dans le chapitre de la terminaison des traités représente une bonne solution. Il est loisible à un Etat qui a accepté l'entrée en vigueur provisoire, de déclarer que ses organes compétents ne sont pas disposés à ratifier le traité et qu'en conséquence le traité qui était entré en vigueur provisoirement cesse immédiatement d'être en vigueur.

50. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, estime comme M. Ago, que la question soulevée par M. Ruda devrait être réglée dans les articles relatifs à la terminaison des traités. Toutefois, le Rapporteur spécial devrait appeler l'attention sur ce point dans son commentaire de l'article 24.

51. M. RUDA partage cet avis; il voulait seulement attirer l'attention de la Commission sur ce point.

52. M. TSURUOKA n'est pas très satisfait de l'emploi du mot « provisoire ». Il admet, avec le Rapporteur spécial, que ce mot est d'usage courant, mais il donne à l'ensemble de la question un caractère plutôt vague. Le Comité de rédaction pourrait peut-être rechercher un mot plus approprié. Il serait possible de dire tout à fait nettement que les articles traitent de l'entrée en vigueur d'un traité sous réserve de l'accomplissement de certains actes.

53. M. AGO reconnaît que la situation n'est pas idéale, mais elle est cependant décrite comme il convient par le terme « provisoire ». L'article prévoit le cas où un traité peut cesser d'être en vigueur lorsqu'un Etat déclare unilatéralement qu'il ne le ratifiera pas.

¹³ 790^e séance, par. 86.

54. M. BRIGGS accepte l'article 24 en principe, mais il estime que l'expression « d'une autre manière », au paragraphe 2, est ambiguë.

55. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que le Comité de rédaction a simplement cherché à exprimer l'idée de l'entrée en vigueur d'un traité au moyen d'un accord qui n'est pas nécessairement prévu par les dispositions du traité; le Comité de rédaction cherchera à exprimer cette idée autrement.

56. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 24 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁴.

La séance est levée à 17 h 5.

¹⁴ Pour la reprise du débat, voir 816^e séance, par. 74 à 77.

815^e SÉANCE

Jeudi 1^{er} juillet 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldox, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4;
A/CN.4/177 et Add.1 et 2; A/CN.4/L.107 et L.108)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION
(Suite)

ARTICLE 25 (Enregistrement et publication des traités)¹

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 25 proposé par le Comité de rédaction; ce texte est le suivant :

« Les traités conclus par des parties aux présents articles seront le plus tôt possible enregistrés au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Leur enregistrement et leur publication sont régis par le règlement adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, signale que la question qui se pose pour l'article 25 est celle du double emploi de ses dispositions avec les clauses de l'Article 102 de la Charte. Le Comité de rédaction est arrivé à la conclusion que la seule façon

satisfaisante de régler ce problème était d'énoncer la règle de l'enregistrement et de la publication des traités sans faire mention de l'Article 102. Cette règle s'appliquerait à tous les Etats qui souscriront au projet d'articles sans mettre en cause les dispositions de l'Article 102.

3. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, déclare appuyer cette article, qui assure la diplomatie ouverte. Il félicite le Comité de rédaction d'avoir trouvé une formule qui élimine tout ce qu'il y avait de contestable dans l'ancien article 25, c'est-à-dire notamment la question des obligations découlant de la Charte pour les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et celle des traités conclus entre Etats non membres de l'Organisation. D'après le nouveau texte, l'obligation d'enregistrer les traités résulte uniquement de la convention que la Commission élabore.

4. Quant à l'obligation qu'aura éventuellement le Secrétaire général des Nations Unies d'accomplir les tâches découlant pour lui de cet article, cette question est réglée par la deuxième phrase. Si le règlement adopté par l'Assemblée générale le permet, l'enregistrement et la publication auront lieu; sinon, c'est à une autre autorité qu'il incombera de régler le problème. Néanmoins, étant donné que le règlement actuel fait une distinction entre l'enregistrement, d'une part, et le classement et l'inscription au répertoire, d'autre part, il conviendrait, lorsque la Commission rédigera le commentaire sur cet article, qu'elle attire l'attention de l'Assemblée générale sur la nécessité de réviser certaines dispositions du règlement pour donner satisfaction aux besoins de tous les Etats.

5. Le président met aux voix l'article 25.

A l'unanimité, l'article 25 est adopté.

ARTICLE 26 (Correction des erreurs dans les textes ou les copies certifiées conformes des traités)²

6. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 26 proposé par le Comité de rédaction; ce texte est le suivant :

« 1. Si, après l'authentification du texte d'un traité, les Etats contractants décident d'un commun accord qu'il contient une erreur, il est procédé, à moins qu'ils n'en décident autrement, à la correction de l'erreur :

a) Soit en apportant au texte la correction appropriée et en la faisant parapher par les représentants dûment habilités;

b) Soit en établissant un instrument ou en échangeant des instruments distincts où est consignée la correction qu'il a été convenu d'y apporter;

² Pour la discussion antérieure de l'article 26 (La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il n'existe pas de dépositaire) et de l'article 27 (La correction des erreurs dans les textes des traités pour lesquels il existe un dépositaire), voir 802^e séance, par. 1 à 64. A la suite de cette discussion, le Comité de rédaction a élaboré une nouvelle version de l'article 26 qui renferme la substance de l'ancien article 27.

¹ Pour la discussion antérieure, voir 801^e séance, par. 1 à 62.

c) Soit en établissant un texte corrigé de l'ensemble du traité suivant la procédure utilisée pour le texte original.

2. Lorsqu'il s'agit d'un traité pour lequel il existe un dépositaire :

a) Le dépositaire notifie aux Etats contractants l'erreur et la proposition de la corriger si aucune objection n'est faite dans un délai spécifié;

b) Si, à l'expiration du délai, aucune objection n'a été faite, le dépositaire effectue et paraphe la correction dans le texte, dresse un procès-verbal de rectification du texte et en communique copie aux Etats contractants;

c) Si la correction proposée a donné lieu à une objection, le dépositaire communique l'objection aux autres Etats contractants et, s'il s'agit d'un traité élaboré par une organisation internationale, à l'organe compétent de ladite organisation.

3. Les règles énoncées aux paragraphes 1 et 2 s'appliquent également lorsque le texte a été authentifié en deux ou plusieurs langues et qu'apparaît un défaut de concordance qui, de l'accord des Etats contractants, doit être corrigé.

4. a) Le texte corrigé remplace le texte défectueux *ab initio*, à moins que les Etats contractants n'en décident autrement.

b) La correction du texte d'un traité qui a été enregistré est notifiée au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

5. Lorsqu'une erreur est relevée dans une copie certifiée conforme d'un traité, le dépositaire dresse un procès-verbal de rectification et en communique copie aux Etats contractants. »

7. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que le paragraphe 1 du nouvel article 26 traite de la correction des erreurs dans le texte des traités pour lesquels il n'y a pas de dépositaire; le paragraphe 2 vise la même éventualité dans le cas des traités pour lesquels il y a un dépositaire. Quant au paragraphe 3, il s'occupe d'un cas différent, celui où il n'y a pas d'erreur dans le texte, mais un manque de concordance entre deux ou plusieurs versions du texte dans des langues différentes. Le libellé de ce paragraphe a été choisi de façon à éviter le problème consistant à savoir si la disposition doit être formulée comme s'appliquant à un texte ou à la version de ce texte dans une langue différente.

8. M. TSURUOKA déclare qu'il accepte l'article dans son ensemble. Il n'a que deux remarques à faire concernant la rédaction.

9. A l'alinéa b du paragraphe 1, il suggère de supprimer dans le texte français le pronom personnel « y », qui n'est pas très clair et qui n'a pas d'équivalent dans le texte anglais.

10. A l'alinéa a du paragraphe 2, les mots « si aucune objection n'est faite dans un délai spécifié » s'articulent mal avec le reste de la phrase. Peut-être faudrait-il donner une explication dans le commentaire.

11. M. PESSOU craint que la suggestion de M. Tsuruoka ne rende incompréhensible l'alinéa b du para-

graphe 1. Si l'on veut supprimer le pronom personnel « y », il faudrait dire : « d'apporter au texte ».

12. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que l'expression « dans un délai spécifié » n'a causé aucune difficulté aux gouvernements; elle ne fait que refléter la pratique qui a toujours été suivie par le Secrétaire général en cette matière.

13. M. TSURUOKA précise qu'il n'a aucune objection contre le fond de l'alinéa a du paragraphe 2; il trouve seulement que cette disposition demande une lecture attentive pour être comprise. Il faudrait expliquer que le dépositaire notifie aux Etats contractants l'erreur et la proposition de la corriger, en demandant une réponse dans un délai spécifié, étant entendu que l'erreur sera corrigée dans le sens indiqué si aucune objection n'est faite dans ce délai.

14. Le PRÉSIDENT propose que la Commission adopte l'article 26, en priant le Rapporteur spécial et M. Reuter, président par intérim du Comité de rédaction, de régler les questions de rédaction qui ont été soulevées.

Par 16 voix contre zéro, l'article 26 est adopté.

ARTICLE 28 (Dépositaires de traités)³

15. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 28 proposé par le Comité de rédaction, dont la teneur est la suivante :

« 1. Le dépositaire d'un traité, qui peut être un Etat ou une organisation internationale, sera désigné par les Etats contractants, dans le traité ou autrement, pour remplir les fonctions énoncées à l'article 29.

2. Les fonctions du dépositaire d'un traité ont un caractère international et le dépositaire est tenu d'agir impartialement dans l'accomplissement de ces fonctions. »

16. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que le paragraphe 1 de l'article 28 est une version simplifiée de l'ancien article 28; il traite de la désignation du dépositaire dans le traité ou dans un accord distinct entre les Etats contractants. L'ancien article 28 contenait deux présomptions, à savoir : la première, que c'est l'organe compétent de l'organisation internationale qui sera le dépositaire dans le cas d'un traité élaboré au sein d'une organisation internationale, et la seconde que, dans le cas d'un traité élaboré au cours d'une conférence, le dépositaire sera l'Etat sur le territoire duquel la conférence s'est réunie. Le Comité de rédaction a estimé que ces deux présomptions ne seraient probablement pas très utiles dans la pratique, et, comme elles ont déjà soulevé quelques doutes, elle a décidé de les supprimer.

17. Le paragraphe 2 contient la disposition qui figurait précédemment dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'ancien article 29, à savoir qu'un dépositaire est tenu d'agir impartialement et que ses fonctions ont un caractère international.

³ Pour la discussion antérieure, voir 802^e séance, par. 65 à 102 et 803^e séance, par. 18 à 26.

18. M. BRIGGS propose de remplacer au paragraphe 1 le mot anglais « *appointed* » par le mot « *designated* » qui convient mieux et qui correspond au mot français « désigné ».

19. M. TSURUOKA se demande si le dernier membre de phrase du paragraphe 1 — « pour remplir les fonctions énoncées à l'article 29 » — convient parfaitement, étant donné qu'au paragraphe 1 de l'article 29⁴ il est dit que les fonctions du dépositaire sont « notamment » celles qui sont indiquées dans les alinéas suivants. Peut-être faudrait-il ajouter le mot « notamment » après le verbe « remplir » au paragraphe 1 de l'article 28.

20. M. PESSOU dit que le texte de l'article 28 lui paraît excellent. Le hiatus signalé par M. Tsuruoka n'est qu'apparent et ne devrait pas empêcher le lecteur de saisir le sens de l'article.

21. M. TSURUOKA se rendra volontiers aux arguments de M. Pessou si l'on peut interpréter le mot « notamment », au paragraphe 1 de l'article 29, comme signifiant qu'il y a d'autres fonctions que celles qui sont énumérées mais que simplement on ne les a pas décrites. Dans ce cas, il n'y aurait rien de tellement irrationnel en effet.

22. M. PESSOU fait observer que dans l'article 29 on n'a pas voulu décrire les fonctions que tout le monde connaît. Le mot « notamment » indique que les fonctions décrites sont les fonctions essentielles.

23. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, serait disposé à partager l'opinion de M. Pessou, mais il pense que toute cette question n'est pas très importante. L'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 29 dit, en termes généraux, que le dépositaire remplit « les fonctions spécifiées dans d'autres dispositions des présents articles ». En fait, les alinéas a à g englobent la plupart des fonctions possibles d'un dépositaire.

24. Le Rapporteur spécial peut accepter la proposition de M. Briggs tendant à remplacer dans le texte anglais le mot « *appointed* » par le mot « *designated* » qui est préférable.

25. Il voudrait appeler l'attention de la Commission sur le fait que le Comité de rédaction a décidé, compte tenu de son nouveau texte des articles 28 et 29, qu'aucune définition du dépositaire ne figurerait dans l'article premier.

26. M. ROSENNE serait disposé, lui aussi, à partager l'opinion de M. Pessou, mais il pense que l'on pourrait donner satisfaction à M. Tsuruoka en remplaçant les mots « énoncées à l'article 29 » par l'expression « telles qu'elles sont énoncées à l'article 29 », ce qui indiquerait que l'énumération des fonctions n'est pas limitative.

27. M. TSURUOKA dit que de toute façon il accepte l'article 28. Son observation n'avait pour but que d'améliorer la forme. Puisque le Rapporteur spécial estime qu'il n'est pas indispensable que l'article 28 renvoie à l'article 29, M. Tsuruoka suggère de supprimer tout simplement le dernier membre de phrase du paragraphe 1 — « pour remplir les fonctions énoncées à l'article 29 ».

28. M. REUTER estime que, pour répondre au souci de M. Tsuruoka, on pourrait remplacer le mot « énoncées » par « visées » ou par « prévues ».

29. Sir Humphrey WALDOCK dit qu'il peut accepter la suggestion de M. Reuter.

30. M. PAL propose de supprimer les mots « pour remplir les fonctions énoncées à l'article 29 »; ils ne sont absolument pas nécessaires et leur suppression réglerait la difficulté qui a été soulevée.

31. M. AGO estime que, sans les mots « pour remplir les fonctions énoncées à l'article 29 », l'article 28 perd un peu de son intérêt.

32. M. YASSEEN fait observer que la définition du « dépositaire », qui figurait dans un alinéa de l'article premier, a été remplacée par une idée générale exprimée à l'article 28 et montrant ce qu'est un dépositaire. Le membre de phrase « pour remplir les fonctions énoncées à l'article 29 » a donc son utilité et il convient de le maintenir.

33. M. REUTER hésiterait maintenant beaucoup à maintenir le membre de phrase considéré. Le paragraphe 1 introduit deux règles juridiques substantielles : la première, que le dépositaire peut être un Etat ou une organisation internationale; la deuxième, qu'il est désigné par les Etats contractants dans le traité ou autrement. Tel étant l'essentiel du paragraphe, la suppression des mots « pour remplir les fonctions énoncées à l'article 29 » ne saurait avoir de conséquences graves, tandis qu'elle aurait l'avantage d'éviter toute discussion.

34. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition de M. Pal tendant à supprimer le membre de phrase « pour remplir les fonctions énoncées à l'article 29 ».

Par 10 voix contre 3, avec 3 abstentions, la proposition de M. Pal est adoptée.

Par 16 voix contre zéro, le paragraphe 1, ainsi amendé, est adopté.

Par 16 voix contre zéro, l'ensemble de l'article 28, ainsi amendé, est adopté.

ARTICLE 29 (Les fonctions des dépositaires)⁵

35. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 29 proposé par le Comité de rédaction, dont le libellé est le suivant :

« 1. Les fonctions du dépositaire, à moins que le traité n'en dispose autrement, sont notamment les suivantes :

a) Assurer la garde du texte original du traité si celui-ci lui a été confié;

b) Etablir des copies certifiées conformes du texte original et tous autres textes en d'autres langues qui peuvent être nécessaires en vertu du traité ou des règles en vigueur dans une organisation internationale, et les communiquer aux Etats contractants;

c) Recevoir toutes signatures du traité et tous instruments et notifications relatifs au traité;

⁴ Voir le par. 35 ci-dessous.

⁵ Pour la discussion antérieure, voir 803^e séance, par. 27 à 107.

d) Examiner si une signature, un instrument ou une réserve sont conformes aux dispositions du traité et des présents articles et, le cas échéant, appeler sur cette question l'attention de l'Etat en cause;

e) Informer les autres Etats contractants des actes et notifications relatifs au traité;

f) Informer les Etats contractants de la date à laquelle a été reçu ou déposé le nombre de signatures ou d'instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation requis pour l'entrée en vigueur du traité;

g) Remplir les fonctions spécifiées dans d'autres dispositions des présents articles.

2. Lorsqu'une divergence apparaît entre un Etat et le dépositaire au sujet de l'accomplissement des fonctions de ce dernier, le dépositaire doit porter la question à l'attention des autres Etats contractants ou, le cas échéant, de l'organe compétent de l'organisation internationale en cause. »

36. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, par suite du transfert à l'article 28 de la disposition qui figurait précédemment dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 29) du texte de 1962⁶, le Comité de rédaction a remanié le paragraphe pour y énoncer les fonctions fondamentales du dépositaire et, ce faisant, il en a abrégé le texte.

37. Le nouveau paragraphe 2 de l'article 29 est une version abrégée de l'ancien paragraphe 8 dont il ne diffère pas quant au fond.

38. M. ROSENNE se déclare prêt à accepter l'article 29 tel qu'il est, mais il voudrait proposer l'insertion au paragraphe 1 d'un alinéa supplémentaire ainsi conçu : « enregistrer le traité conformément à l'article 25 des présents articles. » Les articles 4 et 5 du Règlement adopté par l'Assemblée générale pour l'enregistrement et la publication des traités et accords internationaux⁷ prévoient l'enregistrement des traités par le dépositaire.

39. M. Rosenne suggère que le commentaire de l'article 29 indique que l'énumération qui figure au paragraphe 1 n'est pas limitative tant au regard du droit des traités qu'au regard des autres branches du droit. Par exemple, il peut être demandé au dépositaire quelles sont les parties au traité et il sera tenu de répondre. Des demandes d'information de cette nature sont adressées à des dépositaires par le greffe de la Cour internationale de Justice dans les cas où il faut appliquer les dispositions de l'article 63 du Statut de la Cour.

40. M. AGO dit qu'en ce qui concerne l'alinéa e du paragraphe 1, il appert que le mot « actes » comprend les signatures, les réserves et les instruments. Les notifications étant aussi des actes, il suffirait du seul terme « actes ».

41. M. TOUNKINE propose de supprimer à l'alinéa e du paragraphe 1, le mot « autres » devant l'expression « Etats contractants ». Le dépositaire peut ne pas être un Etat mais une organisation internationale.

42. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il ne connaît pas assez la pratique existante pour se faire une opinion bien nette touchant la proposition de M. Rosenne; à première vue elle semble raisonnable.

43. En ce qui concerne l'objection de M. Ago, il estime qu'il serait préférable de ne pas modifier le texte anglais de l'alinéa e du paragraphe 1 car le mot « actes » peut englober les instruments juridiques mais difficilement les notifications.

44. M. BRIGGS partage l'opinion du Rapporteur spécial à propos du texte de l'alinéa e.

45. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, déclare qu'il n'est pas d'accord avec M. Ago. Selon lui, les « actes » sont les actes des autres Etats contractants, tandis que les « notifications » sont des initiatives du dépositaire.

46. M. AGO ne croit pas que les « notifications » soient censées indiquer des actes qui émanent du dépositaire. Il estime qu'il s'agit des notifications faites au dépositaire. Il est prévu que les instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation seront communiqués au dépositaire, avec possibilité pour les Etats contractants de déposer l'instrument lui-même ou d'en envoyer « notification ». La notification est donc un véritable acte qui émane d'un Etat contractant. On pourrait peut-être remplacer « notifications » par « communications ».

47. M. REUTER fait observer que le titre et le texte de l'article 29 *bis*⁸ distinguent les « communications » des « notifications ». Il serait souhaitable d'unifier le vocabulaire employé dans les articles 29 et 29 *bis*.

48. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, note que certaines communications sont simplement des constatations faites par le dépositaire, par exemple, que le traité est entré en vigueur ou bien n'est pas entré en vigueur à la date prévue par le traité lui-même. Il accepte donc de remplacer « notifications » par « communications ».

49. M. ELIAS signale que, pour répondre à l'objection de M. Ago, l'alinéa e du paragraphe 1 pourrait être rédigé ainsi : « informer les autres Etats contractants de tous actes, y compris les notifications, relatifs au traité ». On pourrait aussi supprimer les mots « et notifications » et expliquer dans le commentaire que les notifications sont comprises dans le mot « actes ».

50. M. LACHS déclare que, sans être réellement opposé à la proposition de M. Rosenne, il hésite à l'appuyer en raison des conséquences qu'elle pourrait avoir pour les Etats Membres des Nations Unies. L'Article 102 de la Charte impose des obligations au sujet de l'enregistrement des traités auprès du Secrétariat et l'inexécution de ces obligations priverait les Etats Membres du droit d'invoquer devant un organe des Nations Unies un traité auquel ils sont parties. Qu'arriverait-il si un dépositaire négligeait d'accomplir l'obligation qui lui incombe d'enregistrer un traité ? Plutôt que d'insérer une règle du genre de celle que propose M. Rosenne, il

⁶ Voir le par. 17 ci-dessus.

⁷ Pour le texte du Règlement, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 213 et 214.

⁸ Voir par. 61 ci-dessous.

serait préférable de laisser aux parties le soin de décider, à leurs propres risques, si elles délèguent ou non les fonctions d'enregistrement à un dépositaire.

51. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, indique qu'en général le dépositaire n'est pas censé soumettre le traité au Secrétaire général des Nations Unies pour enregistrement, mais qu'il peut y être autorisé. Il connaît plusieurs cas où le traité a stipulé que le dépositaire, qui n'était pas signataire du traité, devrait prendre soin de faire enregistrer le traité. Faut-il ou non faire de cette pratique une règle générale? Dans l'affirmative, ne serait-ce pas contraire à la pratique effectivement suivie? M. Bartos, pour sa part, hésite.

52. M. ROSENNE rappelle que, comme il l'avait déjà indiqué au cours du débat⁹, l'on ne peut pas fonder de dispositions concernant un dépositaire sur l'hypothèse que celui-ci négligera d'exercer ses fonctions. Dans tous les cas, il n'est pas possible d'introduire dans le texte une clause pour parer à une telle éventualité. Il est probable que, si un dépositaire néglige d'enregistrer un traité auprès du Secrétariat des Nations Unies bien qu'il en soit requis aux termes de ce traité et si l'une des parties désire invoquer le traité devant un organe des Nations Unies, ladite partie fera procéder à l'enregistrement elle-même. La pratique selon laquelle le dépositaire est tenu de faire enregistrer le traité est suffisamment bien établie pour justifier l'introduction de la règle qu'il a proposée. Les parties auront toujours la latitude de convenir d'une autre méthode.

53. M. LACHS n'est pas réellement opposé à la proposition mais il se demande s'il est nécessaire d'énumérer toutes les fonctions possibles d'un dépositaire. Il est évident d'après la première phrase du paragraphe 1 que l'on n'a pas entendu donner une liste exhaustive de ces fonctions.

54. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il préférerait ne pas introduire la proposition de M. Rosenne à l'article 29 avant que ses répercussions sur l'application de l'Article 102 de la Charte et du Règlement des Nations Unies concernant l'enregistrement et la publication des traités n'aient été examinées de façon approfondie.

55. M. REUTER se demande si la Commission est obligée de se prononcer dès maintenant de façon définitive. Il s'agit seulement d'une adjonction qui ne bouleverserait pas le texte et pourrait être introduite au moment de la mise au point. La Commission pourrait décider que la question sera examinée plus tard.

56. M. TOUNKINE appuie la suggestion de M. Reuter d'examiner la disposition proposée par M. Rosenne à la prochaine session. La Commission pourrait estimer que cette proposition ne relève pas de l'article 29.

57. Le PRÉSIDENT fait observer que le règlement de l'Organisation des Nations Unies en matière de réexamen est assez compliqué. Il pense cependant que la Commission, si elle veut adopter l'article 29, peut le faire sous la réserve que tout ce qu'elle accepte maintenant sera encore, au besoin, révisé à une session ulté-

rieure; elle peut faire consigner dans le compte rendu la réserve de M. Rosenne et l'examiner plus tard, avec les quelques articles qu'elle a déjà laissés de côté.

58. M. CASTRÉN rappelle que la Commission, lorsqu'elle a décidé de ne pas préparer pour le moment de commentaires sur la première Partie du projet d'articles, a décidé aussi que l'ensemble du texte serait présenté dès maintenant aux gouvernements: elle a donc toute liberté d'y ajouter ultérieurement de nouvelles dispositions et de modifier tel ou tel article.

59. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, appuie la suggestion de M. Reuter.

60. Il serait utile que le Secrétariat prépare un petit exposé de la pratique existante afin de permettre à la Commission de prendre, à sa prochaine session, une décision sur la proposition de M. Rosenne.

Il est décidé de reporter à la prochaine session l'examen de la proposition de M. Rosenne concernant l'adjonction d'un alinéa supplémentaire à l'article 29.

Par 16 voix contre zéro l'article 29 est adopté.

ARTICLE 29 bis (Communications et notifications aux Etats contractants)

61. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte du nouvel article 29 bis proposé par le Comité de rédaction et qui est ainsi conçu:

« Toutes les fois qu'il est prévu par les présents articles qu'une communication ou notification doit être faite aux Etats contractants, cette communication ou notification sera adressée:

a) S'il n'y a pas de dépositaire, directement à chacun des Etats en question;

b) S'il y a un dépositaire, à ce dernier pour être transmise aux Etats en question. »

62. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que le nouvel article proposé par le Comité de rédaction a pour but de donner suite à la suggestion de M. Tounkine¹⁰ qui demandait que la rédaction des dispositions concernant le dépositaire soit simplifiée en fusionnant en un seul article les dispositions visant le cas où il y a un dépositaire et celui où il n'y a pas de dépositaire.

Par 16 voix contre zéro, l'article 29 bis est adopté.

63. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction a examiné la proposition de M. Rosenne (A/CN.4/L.108¹¹ d'inclure une disposition concernant la date à laquelle une notification devient effective et prévoyant un court délai pour la procédure administrative. Le Comité a décidé que cette proposition serait examinée à nouveau plus tard, lorsque presque tous les articles du projet seront terminés, parce qu'elle a des incidences sur les dispositions relatives au retrait d'une partie et à la terminaison du traité.

64. M. ROSENNE dit qu'il accepte la décision du Comité de rédaction.

La séance est levée à 11 h 40.

⁹ 803^e séance, par. 43.

¹⁰ 803^e séance, par. 72.

¹¹ 803^e séance, par. 30.

816^e SÉANCE

Vendredi 2 juillet 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. Elias, M. Lachs, M. Pal, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldoock, M. Yasseen.

Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2, 3 et 4;
A/CN.4/177 et Add.1 et 2; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

(Suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les textes des articles qui ont été renvoyés au Comité de rédaction et que celui-ci a révisés.

ARTICLE 2 (Traité et autres accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles)¹

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise que les seules modifications apportées au texte révisé de l'article 2 sont d'ordre rédactionnel; l'article a la teneur suivante :

« Le fait que les présents articles ne se réfèrent pas :

a) Aux traités conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international; ou

b) Aux accords internationaux en forme non écrite ne porte pas atteinte à la valeur juridique de tels traités ou accords ni à l'application à ces traités ou accords de l'une des règles énoncées dans les présents articles à laquelle ils seraient soumis indépendamment de ces derniers. »

Par 14 voix contre zéro, l'article 2 est adopté.

ARTICLE 3 (Capacité des Etats de conclure des traités)²

3. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que le texte révisé de l'article 3 a la teneur suivante :

« 1. Tout Etat a la capacité de conclure des traités.

2. Les Etats membres d'une union fédérale peuvent

avoir une capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la constitution fédérale et dans les limites indiquées dans ladite constitution. »

4. Le paragraphe 1 de la version anglaise a été remanié de manière qu'il soit conforme au texte français. Le paragraphe 2 a été modifié suivant les suggestions que M. Ago a faites à la 811^e séance. Le Comité de rédaction espère que ces modifications répondront dans une large mesure aux objections formulées contre le texte précédent et que le texte révisé donnera satisfaction à la majorité de la Commission.

5. M. BRIGGS demande que les deux paragraphes soient mis aux voix séparément.

Par 11 voix contre 2, avec une abstention, le paragraphe 1 est adopté.

Par 7 voix contre 3, avec 4 abstentions, le paragraphe 2 est adopté.

Par 7 voix contre 3, avec 4 abstentions, l'ensemble de l'article 3 est adopté.

6. M. BRIGGS déclare avoir voté contre l'article 3 car sous cette forme il est inexact et inapproprié.

7. M. RUDA explique qu'il a voté contre l'article 3 parce qu'il ne voit pas de différence essentielle entre le nouveau texte et l'ancien.

8. M. ROSENNE dit qu'il a voté pour le paragraphe 2, non sans quelque hésitation, car il constitue une amélioration du texte antérieure et peut être soumis aux gouvernements.

9. M. TSURUOKA explique qu'il s'est abstenu de voter sur l'ensemble de l'article 3, car il s'est prononcé pour le paragraphe 1 mais contre le paragraphe 2.

ARTICLE 4 (Pleins pouvoirs pour représenter l'Etat dans la négociation et la conclusion des traités)³

10. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il n'a été apporté au texte de l'article 4 que des modifications de forme; le texte révisé a la teneur suivante :

« 1. Sauf dans les cas prévus au paragraphe 2, une personne n'est considérée comme représentant un Etat pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité ou pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité, que :

a) Si elle produit un instrument de pleins pouvoirs approprié; ou

b) S'il ressort des circonstances que, selon l'intention des Etats intéressés, les pleins pouvoirs ne sont pas requis.

2. En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire un instrument de pleins pouvoirs; sont considérés comme représentant leur Etat :

a) Les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité;

¹ Pour la discussion antérieure, voir 777^e séance, en particulier les par. 71 à 73 et le par. 78 et 810^e séance, par. 12 à 27.

² Pour la discussion antérieure, voir 779^e séance, par. 1 à 88, 780^e séance, par. 1 à 16, 810^e séance, par. 28 à 78, et 811^e séance, par. 2 à 51.

³ Pour la discussion antérieure, voir 780^e séance, par. 27 à 85, 781^e séance, par. 1 à 41 et 811^e séance, par. 52 à 82.

b) Les chefs de mission diplomatique, pour la négociation et l'adoption du texte d'un traité entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire;

c) Les représentants accrédités des Etats à une conférence internationale ou auprès d'un organe d'une organisation internationale, pour la négociation et l'adoption du texte d'un traité. »

11. M. ROSENNE dit qu'afin de mettre en harmonie les alinéas *b* et *c* du paragraphe 2 du texte anglais avec l'alinéa *a* du même paragraphe, il convient de remplacer les mots « *the negotiation and adoption of* » par « *negotiating and adopting* ».

12. Bien qu'il maintienne l'opinion exprimée précédemment⁴ concernant l'alinéa *c* du paragraphe 2, il votera en faveur de l'article.

13. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que la modification rédactionnelle de M. Rosenne est acceptable.

Par 16 voix contre zéro, l'article 4, tel qu'il a été modifié est adopté.

ARTICLE 11 (Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité)⁵

14. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que le texte révisé de l'article 11 est libellé comme suit :

« 1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par la signature du représentant de cet Etat :

a) Lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet;

b) Lorsqu'il ressort des circonstances de la conclusion du traité que les Etats intéressés ont été d'accord pour donner cet effet à la signature;

c) Lorsque l'intention de l'Etat en question de donner cet effet à la signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours des négociations.

2. Aux fins du paragraphe 1 :

a) Le paragraphe d'un texte vaut signature du traité lorsqu'il ressort des circonstances que les Etats contracteurs en ont ainsi convenu;

b) La signature *ad referendum* d'un traité par le représentant d'un Etat, si elle est confirmée par ce dernier, vaut signature définitive du traité. »

15. Le Comité de rédaction a rejeté la suggestion faite devant la Commission d'inverser l'ordre des alinéas *b* et *c* du paragraphe 1⁶. Le texte de l'alinéa *c* de ce paragraphe a été modifié mais sans que la substance en soit changée.

16. M. ROSENNE estime que pour assurer l'harmonie avec les articles précédents, il faudrait ajouter à l'alinéa *c* du paragraphe 1 les mots « de l'instrument » devant l'expression « des pleins pouvoirs ».

17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, juge acceptable l'amendement de M. Rosenne⁷.

Par 17 voix contre zéro, l'article 11, ainsi modifié, est adopté.

ARTICLE 12 (Expression, par la ratification, l'acceptation ou l'approbation, du consentement à être lié par un traité)⁸

18. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que le texte révisé de l'article 12 a la teneur suivante :

« 1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par la ratification :

a) Lorsque le traité ou les règles établies d'une organisation internationale spécifient qu'un tel consentement doit s'exprimer par la ratification;

b) Lorsqu'il ressort des circonstances de la conclusion du traité que les Etats intéressés ont été d'accord pour que la ratification soit requise.

c) Lorsque le représentant de l'Etat en question a signé le traité sous réserve de ratification; ou

d) Lorsque l'intention de l'Etat en question de signer le traité sous réserve de ratification ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours des négociations.

2. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par l'acceptation ou l'approbation dans des conditions analogues à celles qui valent pour la ratification. »

19. M. ROSENNE dit qu'il faut ajouter les mots « de l'instrument » devant les mots « des pleins pouvoirs », à l'alinéa *d* du paragraphe 1.

20. M. TOUNKINE se déclare opposé à l'amendement de M. Rosenne car il serait restrictif. Les pleins pouvoirs du représentant peuvent être contenus non dans un instrument, mais, par exemple, dans un télégramme émanant de son gouvernement ou dans une note verbale.

21. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est d'avis que l'objection de M. Tounkine est pertinente et qu'elle s'applique peut-être aussi à l'article précédent. La meilleure solution consisterait à ne pas modifier les deux articles et à demander au Comité de rédaction de revoir la définition des pleins pouvoirs à la prochaine session en tenant compte notamment de la tendance moderne qui aspire à moins de formalisme en matière de pleins pouvoirs.

22. M. TSURUOKA dit qu'il croyait que la Commission avait décidé de remplacer, au paragraphe 2, les mots « qui valent » par « qui sont requises ».

⁴ 811^e séance, par. 57, 80 et 81.

⁵ Pour la discussion antérieure, voir 782^e séance, par. 74 à 95, 783^e séance, par. 1 à 81 et 812^e séance, par. 1 à 34.

⁶ 812^e séance, par. 7.

⁷ Voir cependant les par. 19 et 21 ci-dessous.

⁸ Pour la discussion antérieure, voir 783^e séance, par. 82 à 98, 784 et 785^e séances, 786^e séance, par. 5 à 101, 787^e séance, par. 99 à 110 et 812^e séance, par. 35 à 64.

23. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, préfèrent aligner le texte français sur l'anglais en employant le mot « s'appliquent » au lieu de « valent ».

24. M. REUTER est d'avis que la formule proposée par le Comité de rédaction et celle du Rapporteur spécial sont bonnes et qu'on peut parfaitement dire « s'appliquent ».

25. M. LACHS appuie la suggestion du Rapporteur spécial concernant l'amendement de M. Rosenne. Il pourrait être opportun de mentionner l'instrument des pleins pouvoirs à l'article 11 mais l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 12 devrait rester tel qu'il est.

26. M. ROSENNE déclare qu'il lui suffirait que cette question soit examinée lorsque la Commission procédera à la révision de l'ensemble du projet d'articles.

Par 17 voix contre zéro, l'article 26 est adopté ²²

27. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, explique qu'il a voté pour les articles 11 et 12 par gratitude envers le Comité de rédaction bien qu'il continue à considérer que la ratification doit être règle générale.

ARTICLE 15 (Echange ou dépôt des instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation)⁹

28. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que le Comité de rédaction a introduit quelques modifications de forme sans grande importance et qu'il a abrégé le texte de l'article 15 dont la teneur est la suivante :

« A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation prennent effet :

- a) Par leur échange entre les Etats contractants;
- b) Par leur dépôt auprès du dépositaire; ou
- c) Par notification aux Etats contractants ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu. »

29. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il n'est pas très satisfait de la rédaction de l'article *c*, mais qu'il approuve l'idée exprimée dans cette disposition.

Par 16 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 15 est adopté.

ARTICLE 16 (Consentement relatif à une partie d'un traité ou à des clauses différentes)¹⁰

30. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que le texte révisé de l'article 16 a la teneur suivante :

« 1. Sans préjudice des dispositions des articles 18 à 22, le consentement d'un Etat à être lié par une partie d'un traité ne produit effet que si le traité

le permet ou si les autres Etats contractants y consentent.

2. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité qui permet de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées. »

31. On a inséré la phrase introductive du paragraphe 1 pour écarter une objection faite antérieurement au cours de la discussion de l'article, selon laquelle il importe de se prémunir contre toute contradiction entre l'article et les dispositions relatives aux réserves.

32. Quant au fond, le paragraphe 2 demeure le même, mais le libellé a été modifié et il est maintenant un peu plus proche de celui qui avait été approuvé à la quatorzième session. Il n'est pas facile de trouver les mots justes pour exprimer l'idée d'un choix entre des textes différents.

33. Répondant à des observations faites par M. CASTREN et M. AGO, le Rapporteur spécial fait remarquer qu'il y a une faute dans le titre de l'article qui devrait être le suivant : « Consentement relatif à une partie d'un traité et choix entre des clauses différentes. »

34. M. LACHS, se référant au texte anglais, souligne que le choix n'est sûrement pas entre des dispositions différentes, mais entre deux séries de clauses différentes ayant le même contenu mais exprimées différemment.

35. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, ne partage pas l'avis de M. Lachs. Le paragraphe 2 traite du choix entre des dispositions différentes quant au fond et le texte anglais est correct. Le mot anglais « *differing* » a été substitué au mot « *alternative* » qui avait été critiqué tant à la Commission que par certains gouvernements.

Par 17 voix contre zéro, l'article 16, ainsi modifié, est adopté.

ARTICLE 17 (Obligation pour un Etat de ne pas réduire à néant l'objet d'un traité avant son entrée en vigueur)¹¹

36. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que le texte révisé de l'article 17 est libellé comme suit :

« Un Etat est obligé de s'abstenir d'actes de nature à réduire à néant l'objet d'un traité envisagé.

a) Lorsqu'il a accepté d'entrer en négociations en vue de la conclusion du traité, tant que les négociations se poursuivent;

b) Lorsqu'il a signé le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité;

c) Lorsqu'il a exprimé son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci n'ait pas été indûment retardée. »

⁹ Pour la discussion antérieure, voir 787^e séance, par. 4 à 98, et 712^e séance, par. 65 à 77.

¹⁰ Pour la discussion antérieure, voir 812^e séance, par. 78 à 96.

¹¹ Pour la discussion antérieure, voir 788^e séance, 789^e séance par. 1 à 58, et 812^e séance, par. 97 à 118.

37. Le Comité de rédaction a ajouté le mot « envisagé » dans la proposition introductive afin de répondre à la critique dirigée contre le texte antérieur pour des raisons de logique, à savoir qu'au moment où l'Etat consent à entrer en négociations ou pendant que lesdites négociations se déroulent, il n'y a pas de traité existant, bien que l'on puisse dire qu'il a un objet du traité.

38. Le libellé de l'alinéa *b* a été modifié parce qu'on s'était plaint du caractère trop vague et subjectif du texte antérieur.

Par 16 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 17 est adopté.

39. M. ROSENNE explique que, bien qu'il ait voté pour l'article, il n'en maintient pas moins sa réserve à l'égard de l'alinéa *b*, car il ne pense pas que l'on puisse considérer le moment de la signature comme le seul moment à compter duquel l'obligation prend effet; à son avis, il y a lieu de prévoir le cas où un Etat prend part à l'adoption du texte d'un traité mais ne devient partie au traité que par adhésion.

40. Il n'est pas non plus satisfait de l'alinéa *c*.

ARTICLE 18 (Formulation des réserves)¹²

41. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que les modifications apportées à l'article 18 sont de pure formes; le texte révisé a la teneur suivante :

« Un Etat peut, au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation d'un traité ou de l'adhésion à un traité, formuler une réserve, à moins :

a) Que la réserve ne soit interdite par le traité ou par les règles en vigueur d'une organisation internationale;

b) Que le traité n'autorise des réserves déterminées parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question; ou

c) Que la réserve, à défaut de dispositions sur les réserves dans le traité, ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité. »

Par 16 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 18 est adopté.

42. M. TSURUOKA explique qu'il s'est abstenu de voter sur l'ensemble de l'article parce qu'il n'est pas certain que l'application de l'alinéa *c* donne de bons résultats et soit dans l'intérêt du droit international.

ARTICLE 19 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)¹³

43. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le texte révisé de l'article 19 est rédigé comme suit :

« 1. Une réserve autorisée expressément ou implicitement par le traité n'a pas à être ultérieurement

acceptée par les autres Etats contractants, à moins que le traité ne l'exige.

2. Lorsqu'il ressort du nombre restreint des Etats contractants, de l'objet et du but du traité et des circonstances de sa conclusion que l'application du traité dans son intégrité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liées, une réserve doit être acceptée par tous les Etats parties au traité.

3. Lorsque le traité est un acte constitutif d'une organisation internationale, la réserve exige l'acceptation de l'organe compétant de cette organisation, à moins que le traité n'en dispose autrement.

4. Dans les cas non visés aux paragraphes précédents du présent article :

a) L'acceptation de la réserve par un autre Etat contractant fait de l'Etat auteur de la réserve une partie au traité par rapport à cet autre Etat si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entrera en vigueur;

b) L'objection faite à une réserve par un autre Etat contractant empêche le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui a formulé l'objection et l'Etat auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été exprimée par l'Etat qui a formulé l'objection;

c) Un acte exprimant le consentement de l'Etat à être lié qui est soumis à une réserve prend effet dès qu'au moins un autre Etat contractant qui a exprimé son propre consentement à être lié par le traité à accepter la réserve.

5. Aux fins des paragraphes 2 et 4, une réserve est réputée avoir été acceptée par un Etat si ce dernier n'a pas formulé d'objection à la réserve soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle il en a reçu notification, soit à la date à laquelle il a exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure. »

44. Certaines modifications de rédaction ont été apportées au paragraphe 2. Le mot « nature » ayant été critiqué parce qu'il ne correspondait pas exactement au libellé des articles précédents, a été remplacé par l'expression « de l'objet et du but ». Le Comité de rédaction a également décidé de changer l'ordre des mots dans le paragraphe même et de mentionner en premier lieu le nombre restreint des Etats contractants.

45. Au paragraphe 3, il est fait référence non pas à la « recevabilité » mais à « l'acceptation » des réserves, pour que cette disposition concorde avec le plan général des articles sur les réserves.

46. Le contenu de l'ancien paragraphe 6 a maintenant été transféré dans un nouvel alinéa *c* du paragraphe 4 dont il relève plutôt.

47. M. ROSENNE demande si les mots « si ... ou lorsque » à l'alinéa *a* du paragraphe 4 ne devraient pas se lire « si ... et lorsque ».

48. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond par la négative. Une réserve pourrait être acceptée lorsqu'un traité est déjà en vigueur ou lorsque, par suite d'un nombre insuffisant de ratifications, il n'est pas encore en vigueur. Les mots « ou lorsque » pourraient être supprimés mais il estime qu'il serait préfé-

¹² Pour la discussion antérieure, voir 813^e séance, par. 1 à 29.

¹³ Pour la discussion antérieure, voir 813^e séance, par. 30 à 71.

nable de les maintenir parce qu'ils donnent à la disposition un sens plus exact.

49. A la demande de M. BRIGGS, le PRÉSIDENT met l'article 19 aux voix paragraphe par paragraphe.

Par 17 voix contre zéro, le paragraphe 1 est adopté.

Par 17 voix contre zéro, le paragraphe 2 est adopté.

Par 17 voix contre zéro, le paragraphe 3 est adopté.

Par 15 voix contre deux, le paragraphe 4 est adopté.

Par 16 voix contre zéro, avec une abstention, le paragraphe 5 est adopté.

Par 15 voix contre une, avec une abstention, l'article 19 dans son ensemble est adopté.

50. M. BRIGGS explique qu'il a voté contre l'article 19 dans son ensemble parce que la règle qui figure au paragraphe 4 n'est pas une règle du droit international et qu'il n'est pas souhaitable que la Commission la recommande aux Etats.

51. M. ROSENNE s'est abstenu lors du vote du paragraphe 5 parce qu'il n'est pas convaincu que la formule « il en a reçu notification » règle comme il convient la question du facteur temps en cette matière.

52. M. TSURUOKA explique qu'il s'est abstenu dans le vote sur l'ensemble de l'article 19 parce qu'il était opposé au paragraphe 4 pour des raisons analogues à celles qu'a exposées M. Briggs.

53. M. RUDA dit qu'il a voté pour le paragraphe 2, qui vise les traités conclus enter un nombre restreint d'Etats, étant entendu que la Commission prendra ultérieurement en considération le cas d'un traité conclu au sein d'un groupe restreint d'Etats appartenant à une organisation internationale qui applique une norme différente aux traités conclus sous ses auspices, c'est-à-dire qu'elle tiendra compte de la pratique des Etats d'Amérique latine.

ARTICLE 20 (Procédure relative aux réserves)¹⁴

54. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le texte révisé de l'article 20 est rédigé comme suit :

« 1. La réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être formulées par écrit et communiquées aux autres Etats contractants.

2. Lorsqu'elle est formulée lors de l'adoption du texte ou lors de la signature du traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, une réserve doit être confirmée formellement par l'Etat qui en est l'auteur au moment où il exprime son consentement à être lié par le traité. En pareil cas, la réserve sera réputée avoir été faite à la date à laquelle elle a été confirmée. Toutefois, une objection faite à la réserve antérieurement à sa confirmation n'a pas besoin d'être elle-même confirmée. »

55. Une modification de fond a été apportée au paragraphe 2; on y a ajouté une phrase qui dispense l'Etat

qui a fait objection à une réserve de l'obligation de confirmer l'objection. L'une des raisons de ce changement est que des considérations politiques peuvent rendre une obligation de ce genre inacceptable pour les Etats.

Par 17 voix contre zéro, l'article 20 est adopté.

ARTICLE 21 (Effets juridiques des réserves)¹⁵

56. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le texte révisé de l'article 21 est ainsi libellé :

« 1. Une réserve établie à l'égard d'une autre partie conformément aux articles 18, 19 et 20 :

a) Modifie pour l'Etat auteur de la réserve les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve, dans la mesure de cette réserve; et

b) Modifie ces dispositions dans la même mesure pour cette autre partie dans ses relations avec l'Etat auteur de la réserve.

2. La réserve ne modifie pas les dispositions du traité pour les autres parties au traité dans leurs rapports *inter se*.

3. Lorsqu'un Etat qui a formulé une objection à une réserve accepte de considérer le traité comme étant en vigueur entre lui-même et l'Etat auteur de la réserve, la disposition sur laquelle porte la réserve ne s'applique pas entre les deux Etats, dans la mesure de la réserve. »

57. Les modifications apportées sont d'ordre rédactionnel. Le Comité de rédaction a examiné les objections qui avaient été faites à l'emploi du mot « modifie » mais il a décidé de ne pas le remplacer.

58. M. TSURUOKA se demande si, au paragraphe 3, il faut bien dire « la disposition » et non « les dispositions ».

59. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît que, pour se conformer au texte des paragraphes 1 et 2, il conviendrait de mettre au pluriel le mot « disposition » au paragraphe 3.

60. M. REUTER estime, comme le Rapporteur spécial, qu'il conviendrait d'utiliser le pluriel dans les deux textes pour assurer une certaine symétrie.

Par 17 voix contre zéro, l'article 21, ainsi amendé, est adopté.

ARTICLE 22 (Retrait des réserves)¹⁶

61. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le texte de l'article 22 est rédigé comme suit :

« 1. Sauf disposition contraire du traité, une réserve peut à tout moment être retirée sans que le consentement de l'Etat qui a accepté la réserve soit nécessaire pour son retrait.

¹⁴ Pour la discussion antérieure, voir 813^e séance, par. 72 à 93.

¹⁵ Pour la discussion antérieure, voir 813^e séance, par. 4 à 109, et 814^e séance, par. 1 à 21.

¹⁶ Pour la discussion antérieure, voir 814^e séance, par. 22 à 30.

2. Sauf disposition contraire du traité et à moins qu'il n'en soit convenu autrement, le retrait prend effet dès que les autres Etats contractants en ont reçu notification. »
62. Le Comité de rédaction n'avait aucune modification à proposer pour ce texte qui est le même que celui qui lui a été renvoyé à la 814^e séance.
63. M. ROSENNE déclare qu'il votera en faveur de l'article bien qu'il maintienne pour le paragraphe 2 une réserve analogue à celle qui avait été faite pour le paragraphe 5 de l'article 19¹⁷.
64. M. TSURUOKA rappelle qu'il avait exprimé l'espoir¹⁸ que le Rapporteur spécial ferait des commentaires détaillés au sujet du paragraphe 2, en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat qui a accepté la réserve.
65. M. BRIGGS déclare qu'il votera en faveur du texte tout en faisant, au paragraphe 2, la même réserve que M. Rosenne.
66. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que le problème qui a été soulevé pendant les débats au sujet du moment où la notification du retrait d'une réserve est censée avoir été reçue, n'a pu être définitivement résolu ni par la Commission ni par le Comité de rédaction; il faudra donc qu'à sa prochaine session la Commission examine à nouveau cette question.
67. M. PESSOU signale qu'il semble y avoir une contradiction au paragraphe 2 entre les expressions « sauf disposition contraire du traité » et « à moins qu'il n'en soit convenu autrement ».
68. M. REUTER pense que cette anomalie est due au fait que le mot anglais « or » a été rendu en français par « et ».
69. M. ROSENNE dit que l'observation de M. Pessou l'amènent à se demander si la première phrase du paragraphe 1 est bien correcte. Le but de l'article est évidemment de faciliter le retrait des réserves; il est donc inconcevable qu'un traité puisse entrer en vigueur et que les réserves à ce traité ne puissent être retirées.
70. Le PRÉSIDENT rappelle qu'après une longue discussion il a été reconnu que le retrait des réserves est parfois interdit ou qu'il est soumis à certaines conditions afin de ne pas créer de situation inattendue pour les autres parties au traité.
71. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que le Président a parfaitement raison; il a suffisamment expliqué les motifs pour lesquels on a introduit dans le texte les mots « sauf disposition contraire du traité » et ces mots doivent certainement être maintenus.

Par 16 voix contre zéro, l'article 22 est adopté.

ARTICLE 23 (Entrée en vigueur des traités)¹⁹

72. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le texte révisé de l'article 23 est rédigé comme suit :

¹⁷ Voir le par. 51 ci-dessus.

¹⁸ 814^e séance, par. 29.

¹⁹ Pour la discussion antérieure, voir 789^e séance, par. 59 à 74, 790^e séance, par. 1 à 70 et 814^e séance, par. 31 à 37.

« 1. Un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixée par ses dispositions ou convenues par les Etats qui ont adopté son texte.

2. A défaut d'une telle disposition ou d'un tel accord, un traité entre en vigueur dès que tous les Etats qui ont adopté son texte ont consenti à être liés par le traité.

3. Lorsqu'un Etat consent à être lié après que le traité est entré en vigueur, le traité entre en vigueur à l'égard de cet Etat à la date où son consentement prend effet, à moins que le traité n'en dispose autrement. »

73. Des modifications de forme ont été apportées aux paragraphes 2 et 3 pour mettre leur texte en harmonie avec l'article 15, comme l'a proposé M. Rosenne.

Par 17 voix contre zéro, l'article 23 est adopté.

ARTICLE 24 (Entrée en vigueur d'un traité à titre provisoire)²⁰

74. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le texte révisé de l'article 24 est libellé comme suit :

« 1. Un traité peut entrer en vigueur à titre provisoire :

a) Si le traité lui-même dispose qu'il entrera en vigueur à titre provisoire en attendant la ratification, l'adhésion, l'acceptation ou l'approbation par les Etats contractants; ou

b) Si les Etats contractants en ont ainsi convenu d'une autre manière.

2. La même règle vaut pour l'entrée en vigueur à titre provisoire d'une partie d'un traité. »

75. L'alinéa b du paragraphe 1 a été modifié pour répondre aux critiques élevées pendant les débats et le paragraphe 2 a été sensiblement raccourci.

76. M. Pessou demande si, à l'alinéa b du paragraphe 1, il y a une raison technique pour employer l'expression « d'une autre manière » plutôt que « autrement » qui figure dans d'autres articles.

77. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il n'est pas responsable de l'expression « d'une autre manière », mais le texte original qui contenait le mot « autrement » a été critiqué. Des difficultés de rédaction de cette nature ne sont pas faciles à régler.

Par 17 voix contre zéro, l'article 24 est adopté.

78. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission a maintenant adopté tous les articles sur le droit des traités qu'elle avait décidé de terminer à la présente session. Ces articles sont naturellement adoptés à titre provisoire sous réserve des modifications qui pourront leur être apportées au cours des sessions suivantes.

²⁰ Pour la discussion antérieure, voir 790^e séance, par. 71 à 103, 791^e séance, par. 1 à 60 et 814^e séance, par. 38 à 56.

79. Il exprime la gratitude de la Commission au Comité de rédaction, et tout particulièrement au Rapporteur spécial, pour leur contribution aux progrès accomplis en matière du droit des traités.

**Projet de rapport de la Commission
sur les travaux de sa dix-septième session
(A/CN.4/L.111 et Add.1)**

80. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner son projet de rapport.

CHAPITRE I : ORGANISATION DE LA SESSION
(A/CN.4/L.111)

81. M. ELIAS, Rapporteur, fait observer que, comme les années précédentes, le chapitre I contient les renseignements nécessaires sur l'organisation de la session.

Paragraphes 1 à 3

Les paragraphes 1 à 3 sont adoptés sans observations.

Paragraphe 4

82. Le PRÉSIDENT demande s'il n'y aurait pas lieu d'ajouter les mots « au moins partiellement » après les mots « ont assisté ». Au cours de la présente session, les absences ont été plus nombreuses que d'habitude et c'est là une tendance assez dangereuse.

83. M. ELIAS, Rapporteur, fait remarquer que les rapports précédents ne contenaient aucune indication de cette nature.

84. M. BRIGGS rappelle qu'au cours des premières années, le volume I de l'*Annuaire* mentionnait habituellement les noms des membres qui avaient assisté à chaque séance. Cette pratique a été interrompue et il s'ensuit qu'il est maintenant impossible de savoir si un membre a assisté à toutes les séances d'une session ou à quelques-unes seulement. Il appuie donc la proposition du Président de modifier le paragraphe 4 en ajoutant que tous les membres, sauf un, ont assisté à la session au moins partiellement.

85. M. ROSENNE ne pense pas qu'il soit opportun de donner dans le rapport des renseignements sur la présence des représentants. Le paragraphe 4 est fondé sur une décision prise par la Commission au cours d'une session antérieure. Il propose donc d'adopter ce paragraphe tel qu'il est, mais la Commission pourrait décider qu'à l'avenir le volume 2 de l'*Annuaire* contenant les comptes rendus indiquera, au début du compte rendu de chaque séance, les noms des membres qui y ont assisté.

86. M. BRIGGS appuie la proposition de M. Rosenne.

La proposition de M. Rosenne est adoptée.

Le paragraphe 4 est adopté, étant entendu qu'à l'avenir le volume 1 de l'Annuaire donnera les noms des membres qui ont assisté à chaque séance.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 est adopté sans observations.

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 est adopté avec de légères modifications de rédaction.

Paragraphes 7 à 10

Les paragraphes 7 à 10 sont adoptés sans observations.

Le chapitre I dans son ensemble est adopté.

CHAPITRE IV : PROGRAMME DE TRAVAIL
ET ORGANISATION DES SESSIONS FUTURES
(A/CN.4/L.111/Add.1)

87. M. ELIAS, Rapporteur, fait observer que le chapitre IV expose les principales décisions de la Commission au sujet de ses travaux futurs en insistant particulièrement sur la nécessité de tenir une session d'hiver.

Le premier paragraphe est adopté sans observations.

88. Sir Humphrey WALDOCK propose de supprimer les mots « à regret » dans la dernière phrase du second paragraphe.

Le deuxième paragraphe, ainsi modifié, est adopté.

89. M. LACHS fait remarquer que, dans la troisième phrase du troisième paragraphe, il est dit que le rapport sur les travaux de la deuxième partie de la dix-septième session « serait publié en même temps que le rapport sur la dix-huitième session de la Commission ». Il pense que chaque session de la Commission devrait former un tout et cette observation s'applique à la session d'hiver comme à la session d'été.

90. M. BRIGGS estime que les mots « *published together* » dans le texte anglais devraient être remplacés par « *published at the same time* », de façon à faire concorder le texte anglais avec le texte français. Les rapports pourraient être présentés dans des documents distincts tout en étant publiés en même temps.

91. M. AGO dit que le passage en question rend compte exactement des faits. Il fallait concilier deux exigences contradictoires : d'une part, la Commission a décidé que sa session de l'hiver 1966 serait considérée comme la deuxième partie de sa dix-septième session et, d'autre part, il est matériellement impossible de présenter le rapport sur cette session d'hiver avant le rapport sur cette session d'hiver avant le rapport sur la dix-huitième session et de le publier autrement que dans l'*Annuaire* de 1966. Pour bien marquer cette opposition, l'on pourrait ajouter le mot « Toutefois » au début de la troisième phrase du paragraphe.

92. M. ROSENNE fait remarquer que le chapitre II, sur le droit des traités, indique que la session de janvier 1966 sera consacrée entièrement à cette question et que le rapport complet ne sera publié qu'à la fin de la session d'été de 1966. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire que le chapitre IV mentionne la publication du rapport pour la session de janvier 1966. Il propose donc de supprimer les mots « serait publié en même temps que le rapport sur la dix-huitième session de la Commission et ».

93. M. ELIAS, Rapporteur, signale que la question a été examinée de façon très approfondie par le Bureau

de la Commission. Il demande au Secrétariat d'expliquer la situation.

94. M. WATTLES (Secrétariat) précise que l'on avait l'intention de publier en un seul volume relié, le rapport sur la deuxième partie de la dix-septième session et le rapport sur la dix-huitième session; en effet, la publication de volumes distincts pourrait avoir des répercussions budgétaires. Il est peu probable que la deuxième partie de la dix-septième session donne des résultats qui nécessitent une publication séparée : les travaux sur le droit des traités et sur les missions spéciales seront terminés à la session d'été de 1966 et il serait plus pratique de présenter le rapport sur la session de janvier 1966 en même temps que le rapport sur la dix-huitième session.

95. M. BRIGGS appuie la proposition de M. Rosenne.

96. Sir Humphrey WALDOCK estime, comme le Secrétariat, que la session de janvier 1966 n'exigera probablement pas un long rapport car cette session sera consacrée en grande partie à l'amélioration du texte des articles. Il serait donc préférable de joindre le rapport de cette session au rapport final et définitif de la session d'été de 1966.

97. M. TOUNKINE appuie également la proposition de M. Rosenne et pense qu'il convient de laisser au Secrétariat le soin de régler la question de la publication des rapports.

98. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, déclare qu'il appuie également la proposition de M. Rosenne.

La proposition de M. Rosenne est adoptée.

Le troisième paragraphe du rapport, ainsi modifié, est adopté.

Quatrième paragraphe

99. M. AGO propose de modifier ainsi la fin de la première phrase : « ... d'achever son programme et elle tient donc à se réserver la possibilité de prolonger de deux semaines sa session d'été de 1966 ».

La proposition de M. Ago est adoptée.

Le quatrième paragraphe, ainsi modifié, est adopté.

Cinquième paragraphe

Le cinquième paragraphe est adopté sans observations.

Sixième paragraphe

Le sixième paragraphe est adopté, sous réserve d'une modification de rédaction.

Le chapitre IV, tel qu'il a été modifié, est adopté.

La séance est levée à 13 heures.

817^e SÉANCE

Lundi 5 juillet 1965, à 15 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Pal, M. Pessou, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Missions spéciales

(A/CN.4/179)

(Reprise du débat de la 809^e séance)

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

ARTICLE 17 (Facilités en général) [17]¹

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte révisé de l'article 17, qui est ainsi libellé :

« L'Etat de réception accorde à la mission spéciale toutes facilités pour l'accomplissement de ses fonctions, compte tenu de la nature et de la tâche de la mission spéciale. »

2. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, il signale que cet article est calqué sur l'article 25 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, avec adjonction du dernier membre de phrase.

3. M. CASTRÉN rappelle que plusieurs membres de la Commission s'étaient prononcés contre le dernier membre de phrase.

4. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que plusieurs autres membres s'étaient prononcés pour cette adjonction d'abord pour qu'il n'y ait pas analogie absolue avec les missions diplomatiques, ensuite parce qu'il est des cas où la mission spéciale doit avoir des facilités plus étendues que la mission permanente.

Par 14 voix contre zéro, l'article 17 est adopté².

ARTICLE 18 (Logement de la mission spéciale et de ses membres) [18]³

5. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte révisé de l'article 18 qui est ainsi conçu :

« L'Etat de réception est tenu d'aider la mission spéciale à se procurer des locaux appropriés et à

¹ Pour la discussion antérieure, voir 804^e séance, par. 16 à 48.

² Pour l'adoption du commentaire, voir 820^e séance, par. 43 à 51.

³ Pour la discussion antérieure, voir 804^e séance, par. 49 à 76.

obtenir des logements convenables pour ses membres et son personnel et, si c'est nécessaire, d'assurer la mise à leur disposition de ces locaux et logements. »

6. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, il dit que cet article reproduit l'article 21 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, complété par le membre de phrase « et, si c'est nécessaire, ... logements ».

*Par 14 voix contre zéro, l'article 18 est adopté*⁴.

ARTICLE 19 (Inviolabilité des locaux) [19]⁵

7. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte révisé de l'article 19, qui est ainsi conçu :

« 1. Les locaux de la mission spéciale sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat de réception de pénétrer dans les locaux de la mission spéciale, sauf avec le consentement du chef de la mission spéciale ou du chef de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi accrédité auprès de l'Etat de réception.

2. L'Etat de réception a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission spéciale ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie. »

8. M. Bartos explique que cet article reprend, *mutatis mutandis*, les textes correspondants de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

9. M. TSURUOKA se demande si les mots « la paix » employés au paragraphe 2 sont tout à fait adéquats.

10. Le PRÉSIDENT signale qu'ils sont employés tant à l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques qu'à l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

*Par 16 voix contre zéro, l'article 19 est adopté*⁶.

ARTICLE 20 (Inviolabilité des archives et des documents) [20]⁷

11. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte révisé de l'article 20, qui est ainsi conçu :

« Les archives et documents de la mission spéciale sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent. »

12. Cet article reprend textuellement l'article 24 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

*Par 16 voix contre zéro, l'article 20 est adopté*⁸.

⁴ Pour l'adoption du commentaire, voir 820^e séance, par. 52 à 60.

⁵ Pour la discussion antérieure, voir 804^e séance, par. 77 à 105, et 805^e séance, par. 1 à 28.

⁶ Pour la suite de la discussion, voir 820^e séance, par. 29 à 31.

⁷ Pour la discussion antérieure, voir 805^e séance, par. 29 à 57.

⁸ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 2.

ARTICLE 21 (Liberté de mouvement) [21]⁹

13. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte révisé de l'article 21, qui est ainsi conçu :

« Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat de réception assure à tous les membres de la mission spéciale la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire nécessaire à l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale, à moins qu'il n'en soit convenu autrement. »

14. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, il dit que cette version révisée est plus courte que celle qu'il avait présentée et diffère de l'article 26 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques en ce sens qu'elle garantit la liberté de déplacement nécessaire à l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale. Il indiquera dans le commentaire que, si la mission spéciale doit exercer ses fonctions dans une zone interdite, la permission d'y entrer doit être considérée comme lui étant donnée d'avance.

*Par 16 voix contre zéro, l'article 21 est adopté*¹⁰.

ARTICLE 22 (Liberté de communication) [22]¹¹

15. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte révisé de l'article 22, qui est ainsi conçu :

« 1. L'Etat de réception permet et protège la libre communication de la mission spéciale pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement ainsi qu'avec les autres missions et consulats de l'Etat d'envoi, où qu'ils se trouvent, la mission spéciale peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris des courriers et des messages en code ou en chiffre. Toutefois, la mission spéciale ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat de réception.

2. La correspondance officielle de la mission spéciale est inviolable. L'expression « correspondance officielle » s'entend de toute la correspondance relative à la mission spéciale et à ses fonctions.

3. La valise de la mission spéciale ne doit être ni ouverte ni retenue.

4. Les colis constituant la valise de la mission spéciale doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets à usage officiel de la mission spéciale.

5. Le courrier de la mission spéciale, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la

⁹ Pour la discussion antérieure, voir 805^e séance, par. 58 à 76.

¹⁰ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 3 à 14.

¹¹ Pour la discussion antérieure, voir 805^e séance, par. 77 à 90 et 806^e séance, par. 1 à 37.

valise, est dans l'exercice de ses fonctions protégé par l'Etat de réception. Il jouit de l'invulnérabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

6. L'Etat d'envoi, ou la mission spéciale, peut nommer des courriers *ad hoc* de la mission spéciale. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 5 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier *ad hoc* aura remis au destinataire la valise de la mission spéciale dont il a la charge.

7. La valise de la mission spéciale peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial qui doit arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier de la mission spéciale. A la suite d'un arrangement avec les autorités compétentes, la mission spéciale peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef. »

16. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, M. Bartos dit que cet article reprend l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, avec une disposition empruntée à la Convention de Vienne sur les relations consulaires et concernant la possibilité d'employer le commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial comme courrier *ad hoc*. En outre, il est convenu que le Rapporteur spécial exprimera dans le commentaire la conviction de la Commission qu'il faut donner à la mission spéciale toutes facilités de communication.

*Par 16 voix contre zéro, l'article 22 est adopté*¹².

ARTICLE 23 (Exemptions fiscales de la mission) [23]¹³

17. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte révisé de l'article 23, qui est ainsi conçu :

« 1. L'Etat d'envoi, la mission spéciale, le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux de la mission spéciale, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat de réception, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat d'envoi ou avec le chef de la mission spéciale. »

18. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, M. Bartos indique que l'article couvre l'élément institutionnel

(la mission) et l'élément personnel (ses membres). Quant à la question des droits et redevances perçus par la mission, elle a été traitée dans le commentaire.

19. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA souligne qu'il n'est pas nécessaire de mentionner les membres du personnel de la mission spéciale puisque l'article 23 traite de l'exemption des impôts au titre des locaux de la mission.

20. Le PRÉSIDENT dit qu'il s'agit en l'occurrence de l'exemption d'impôts « au titre des locaux » et non d'exemption personnelle.

21. M. AGO estime que le texte de cet article comme d'autres est alourdi par la répétition des mots « chef de la mission spéciale » et « membres de la mission spéciale ». Il serait préférable d'avoir recours à une définition préalable où l'on dirait que « par membre de la mission spéciale, on entend ... ».

22. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle que cette méthode, proposée par M. Pal et par M. Rosenne, a été acceptée en vue d'alléger le texte. Bien qu'opposé aux définitions du point de vue doctrinal, le Rapporteur spécial se conformera à cette décision, mais il n'a pas voulu rédiger les définitions à la hâte et il les présentera au mois de janvier.

23. M. ROSENNE propose de signaler tout particulièrement dans le commentaire que le Rapporteur spécial n'a pas voulu présenter des définitions hâtives. Lui-même partage les hésitations de M. Bartos à ce sujet; peut-être serait-il préférable, à la place des définitions, d'insérer dans le projet une section sur l'emploi des termes.

24. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA propose de supprimer, au paragraphe 1 les mots « et les membres » à la première ligne, et les mots « et les membres du personnel de la mission spéciale » à la deuxième ligne; l'article serait ainsi conforme à l'article 23 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

25. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il faudrait alors indiquer, dans le commentaire, qu'il s'agit du chef de la mission agissant au nom de l'Etat ou peut-être dire « le chef de la mission spéciale ou une autre personne agissant au nom du chef ... ».

26. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA fait observer que le cas est prévu, puisqu'il s'agit des exemptions accordées à la mission.

27. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, souligne que la mission spéciale n'est pas une personne morale et qu'on ne peut agir en son nom : on peut agir régulièrement au nom de celui qui agit pour le compte de l'Etat d'envoi.

28. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA est d'avis de supprimer la disposition et de traiter la question dans le commentaire pour assurer une plus grande harmonie avec la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques dans le cadre de laquelle elle se pose également.

29. Le PRÉSIDENT reconnaît que la question se pose à propos de la Convention de Vienne sur les relations

¹² Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 15 à 44.

¹³ Pour la discussion antérieure, voir 806^e séance, par. 38 à 54.

diplomatiques et qu'elle est généralement réglée par note, ce qui est l'un des grands défauts de la Convention.

30. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, il suggère d'indiquer dans le commentaire que, de l'avis de la Commission, la même exemption doit être accordée aux membres de la mission ou de son personnel qui agissent au nom de l'Etat d'envoi pour procurer des locaux à la mission spéciale.

31. M. AGO propose de supprimer, dans le paragraphe 1, les mots « la mission spéciale » qui figurent après les mots « l'Etat d'envoi »; des mots correspondants ne figurent pas dans la disposition de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

32. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, accepte cette proposition, car la mission est une émanation de l'Etat d'envoi.

*Par 16 voix contre zéro, l'article 23, ainsi modifié, est adopté*¹⁴.

ARTICLE 24 (Inviolabilité des biens de la mission spéciale) [19, par. 3]¹⁵

33. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte révisé de l'article 24, qui est ainsi conçu :

« Les locaux de la mission spéciale, leur ameublement, tous les biens servant au fonctionnement de la mission spéciale et les moyens de transport utilisés par elle ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure de perquisition, réquisition, saisie, exécution ou inspection de la part des organes de l'Etat de réception. »

34. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, M. Bartos dit que l'article ne vise pas les biens appartenant à la mission spéciale, mais les biens qui servent à son fonctionnement; il ne s'agit pas d'actes de perquisition, réquisition, saisie, exécution ou inspection, mais des effets matériels de ces actes juridiques.

35. M. CASTRÉN constate que le Comité de rédaction a ajouté dans le texte les mots « les locaux », alors que, dans le titre, il est seulement question des biens. Il est déjà traité des locaux à l'article 19. Lors de la première lecture, M. Elias notamment a proposé de combiner les articles 19 et 24¹⁶, comme on l'a fait dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, dont l'article 22 vise à la fois les locaux et les biens. M. Castrén renouvelle cette proposition.

36. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle que la Commission avait laissé la question en suspens. Il fait observer que l'article 19 a trait à l'inviolabilité des locaux, tandis que l'article 24 concerne l'immunité à l'égard de certaines mesures. Il lui paraît difficile de réunir les deux questions en un seul article.

37. M. TOUNKINE estime que l'article 24 devrait en tout cas être transféré à l'article 19 pour former un nouveau paragraphe 3; il serait alors couvert par le paragraphe 1 de ce dernier article et il n'y aurait ainsi aucun doute sur l'inviolabilité absolue des locaux de la mission spéciale.

38. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle que ni lors de la première lecture, ni au Comité de rédaction, il ne s'est opposé à faire de la substance de l'article 24 le paragraphe 3 de l'article 19.

39. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA accepte que l'article 24 soit incorporé à l'article 19 comme nouveau paragraphe 3. Les mots « mesure de » et « ou inspection » devraient être supprimés pour assurer la concordance avec la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

40. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, se prononce contre la suppression de l'article sans lequel il n'y aurait plus de garantie pour les missions spéciales qui ne sont pas logées dans les hôtels d'ambassades.

41. M. AGO, constate qu'au paragraphe 3 de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, il est question des biens « qui se trouvent » dans les locaux de la mission, alors qu'à l'article 24 du projet sur les missions spéciales, il s'agit des biens « servant au fonctionnement de la mission ». Il se demande s'il est vraiment opportun de s'éloigner du texte de la Convention.

42. D'autre part, la Convention de Vienne mentionnait « les moyens de transport de la mission », alors que le projet d'articles mentionne « les moyens de transport utilisés » par la mission. Cette divergence se justifie-t-elle ?

43. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer qu'il y a une différence entre les biens qui sont propriété de la mission permanente et se trouvent dans ses locaux et les biens qui servent à la mission spéciale, laquelle est le plus souvent itinérante. Quant aux moyens de transport, la mission permanente possède les siens propres, tandis que la mission spéciale utilise ceux qu'on lui prête. M. Bartos met la Commission en garde contre la tendance à suivre de trop près le texte des Conventions de Vienne, au détriment des missions spéciales et au mépris des recommandations de la Conférence de Vienne et de l'Assemblée générale.

44. M. YASSEEN n'est pas opposé à l'article quant au fond, mais il estime qu'il y aura un double emploi très net si le libellé reste tel quel. Le projet renferme toute une série d'articles concernant l'inviolabilité : celle des locaux, des archives, des biens et des personnes. Pour que l'article 24 trouve sa place dans le système adopté par la Commission, il faudrait en supprimer le début, soit « Les locaux de la mission spéciale, leur ameublement »; les locaux sont couverts par l'article 19 et l'ameublement fait partie des « biens servant au fonctionnement de la mission ».

45. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA pense qu'il importe de suivre le texte de la Convention de Vienne

¹⁴ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 45 et 46.

¹⁵ Pour la discussion antérieure, voir 806^e séance, par. 55 à 75.

¹⁶ Voir 804^e séance, par. 86 et 806^e séance, par. 56.

sur les relations diplomatiques pour ne pas préjuger l'application de ses dispositions aux missions diplomatiques qui doivent vivre à l'hôtel et louer des automobiles. Toutes les missions permanentes, et notamment celles des petits Etats, ne logent pas dans des locaux permanents et ne possèdent pas leurs propres moyens de transport. Il serait très grave que les automobiles louées puissent faire l'objet d'une inspection.

46. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, se déclare diamétralement opposé à cette opinion. Il faut distinguer les règles générales et les règles spéciales : on ne peut passer des unes aux autres et on ne peut interpréter les règles générales en fonction des règles spéciales.

47. Sir Humphrey WALDOCK, tout en reconnaissant la valeur de l'argumentation du Président, ne peut se rallier à ses conclusions. En ce qui concerne le texte anglais tout au moins, il n'y a pas de différence entre perquisition (*search*) et inspection (*inspection*); par conséquent, il n'est pas nécessaire de faire mention de l'inspection qui ne figure pas au paragraphe 3 de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

48. La seule divergence importante avec la Convention de Vienne est la référence aux biens « qui servent au fonctionnement de la mission spéciale » et il voudrait connaître qui militerait en faveur de cette modification.

49. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer qu'il y a une grande différence en droit administratif entre la perquisition, qui consiste à fouiller et même à saisir, et l'inspection qui peut avoir simplement pour but de vérifier des installations d'eau, de gaz, d'électricité ou des machines.

50. Quant aux biens et locaux, on pourrait peut-être dire « tous les biens servant au fonctionnement de la mission spéciale ou utilisés par elle ».

51. M. AGO ne pense pas que l'on puisse supprimer les mots « les locaux de la mission spéciale », car ce sont eux avant tout qui doivent être à l'abri des perquisitions, réquisitions, saisies, exécutions ou inspections, et il n'y a rien dans l'article 19 qui concerne cette immunité.

52. M. BRIGGS est également d'avis qu'il faudrait faire de l'article 24 le paragraphe 3 de l'article 19. Le libellé devrait suivre d'aussi près que possible la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il pourrait être modifié de la manière suivante : « Les locaux de la mission spéciale, leur ameublement et les autres biens qui s'y trouvent ainsi que les moyens de transport de la mission spéciale ne peuvent faire l'objet de perquisition, de réquisition, de saisie ou d'exécution de la part des organes de l'Etat de réception. »

53. M. ELIAS dit qu'il faut supprimer les expressions « utilisés par elle », « d'aucune mesure » et « ou inspection » et transférer la disposition à l'article 19. Peut-être faudrait-il l'aligner sur le paragraphe 4 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

54. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que dans la disposition mentionnée par M. Elias il s'agit des biens du poste consulaire. Le cas des biens de la mission spéciale est tout différent.

55. M. CASTRÉN appuie la proposition de M. Yasseen tendant à supprimer le début de l'article. L'article 19 couvre déjà tous les cas puisqu'il énonce l'inviolabilité des locaux : du moment que les autorités de l'Etat de réception ne peuvent pénétrer dans les locaux, il leur est impossible d'y procéder aux actes visés.

56. M. RUDA souligne que l'article 24 est important et qu'il devrait être renvoyé au Comité de rédaction, compte tenu des nombreuses observations qui ont été faites au cours de la discussion.

57. M. ROSENNE partage l'avis de M. Ruda. Les raisons données par le Rapporteur spécial pour s'écarter de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et pour employer le membre de phrase « servant au fonctionnement de » sont convaincantes. Lorsque l'article a été examiné la première fois, M. Reuter a expliqué pourquoi l'expression « d'aucune mesure » devait être maintenue¹⁷.

58. M. Rosenne a compris que les mots « ou inspection » ont été ajoutés parce qu'il existe une différence de sens en français entre les mots « perquisition » et « inspection ». Si tel n'est pas le cas, on pourrait supprimer les mots « ou inspection » dans les deux versions.

*L'article 24 est renvoyé au Comité de rédaction*¹⁸.

ARTICLE 25 (Inviolabilité de la personne) [24]¹⁹

59. Le PRÉSIDENT indique que le texte de l'article 25 a la teneur suivante :

« La personne du chef et des membres de la mission spéciale ainsi que des membres du personnel diplomatique de la mission spéciale est inviolable. Ils ne peuvent être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat de réception les traite avec le respect qui leur est dû et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité. »

60. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, M. Barros dit que cet article reprend *mutatis mutandis* l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

61. M. AGO se demande pourquoi est mentionné le « personnel diplomatique de la mission spéciale ».

62. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que la Convention de Vienne traite des agents diplomatiques. Il avait employé l'expression « personnel de la mission spéciale » dans son projet,

¹⁷ Voir 806^e séance, par. 71.

¹⁸ Pour la reprise du débat, voir 820^e séance, par. 29 à 31.

¹⁹ Pour la discussion antérieure, voir 806^e séance, par. 76 à 84, et 807^e séance, par. 1 à 33.

mais devant une certaine opposition, il a présenté au Comité de rédaction la formule actuelle.

*Par 16 voix contre zéro, l'article 25 est adopté*²⁰.

ARTICLE 26 (Inviolabilité du logement privé) [25]²¹

63. Le PRÉSIDENT indique que le texte de l'article 26 a la teneur suivante :

« 1. Le logement privé du chef et des membres de la mission spéciale et des membres du personnel diplomatique de la mission spéciale jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la mission spéciale.

2. Les documents, la correspondance et les biens des personnes mentionnées au paragraphe 1 du présent article jouissent également de l'inviolabilité. »

*Par 17 voix contre zéro, l'article 26 est adopté*²².

ARTICLE 27 (Immunité de juridiction) [26]²³

64. Le PRÉSIDENT indique que le texte de l'article 27 a la teneur suivante :

« 1. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de la mission spéciale jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat de réception.

2. A moins qu'il n'en soit convenu autrement, ils jouissent également de l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat de réception, sauf s'il s'agit :

a) D'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'Etat de réception, à moins que le chef ou le membre de la mission spéciale ou le membre du personnel diplomatique de la mission spéciale ne le possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la mission;

b) D'une action concernant une succession, dans laquelle la personne visée à l'alinéa a figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé et non pas au nom de l'Etat d'envoi;

c) D'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle que soit, exercée par une personne visée à l'alinéa a dans l'Etat de réception en dehors de ses fonctions officielles.

3. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de la mission spéciale ne sont pas obligés de donner leur témoignage.

4. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard du chef ou du membre de la mission spé-

ciale ou du membre du personnel diplomatique, sauf dans les cas prévus aux alinéas a, b et c du paragraphe 2 du présent article, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de son logement.

5. L'immunité de juridiction du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres du personnel diplomatique de la mission spéciale dans l'Etat de réception ne saurait exempter ces personnes de la juridiction de l'Etat d'envoi. »

65. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, M. Bartos dit qu'il y a deux thèses en présence à la Commission : celle des partisans de l'immunité dite « fonctionnelle » ou « petite immunité » et celle de la pleine immunité, énoncée à l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Après mûre réflexion, le Comité de rédaction a accepté le principe de la pleine immunité, qu'il a atténué en ajoutant au début du paragraphe 2 la phrase « A moins qu'il n'en soit convenu autrement ».

66. Selon M. VERDROSS il est excessif de donner à toutes les missions spéciales plus d'immunités qu'aux missions auprès de l'Organisation des Nations Unies. Ce qui serait compréhensible dans le cas de missions spéciales à un niveau élevé, ne l'est pas pour des missions techniques.

67. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction a voulu donner aux missions spéciales toutes les immunités possibles, sous réserve de la phrase qu'il a citée et qui laisse aux Etats la possibilité de s'entendre avant l'arrivée de la mission. De l'avis de M. Bartos, les hypothèses a, b et c du paragraphe 2 sont aussi rares qu'inutiles, mais il s'est incliné devant la majorité du Comité de rédaction. Il indiquera toutefois dans le commentaire qu'il existe une autre thèse.

68. M. RUDA se déclare partisan d'une disposition beaucoup plus restrictive, dans le genre de celle qui a été proposée à l'origine par le Rapporteur spécial.

69. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA trouve le texte du Comité de rédaction acceptable. Le danger particulier visé par M. Verdross peut être évité si les Etats conviennent, dans un cas donné, de ne pas conférer le statut diplomatique aux membres d'une mission spéciale.

70. M. Jiménez de Aréchaga se demande s'il est opportun de maintenir, au paragraphe 2, les mots « A moins qu'il n'en soit convenu autrement », car ils pourraient être interprétés comme signifiant que les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques constituent le *jus cogens* en matière d'immunité. Cette opinion est corroborée par le fait que, dans un cas récent, les deux Conventions de Vienne ont été examinées ensemble en vue d'interpréter les règles énoncées par l'une d'elles.

71. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, rappelle qu'à l'origine il avait proposé une disposition reprenant (article 40 de son projet) l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires qui contient une règle de *jus cogens*. La Commission a refusé d'accepter cette innovation et s'est déclarée prête à accepter la proposition de M. Rosenne selon

²⁰ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 48 à 55.

²¹ Pour la discussion antérieure, voir 807^e séance, par. 34 à 49.

²² Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 56 à 68.

²³ Pour la discussion antérieure, voir 807^e séance, par. 50 à 80.

laquelle tous les articles auront la valeur de règles supplétives²⁴.

72. M. ROSENNE dit qu'il faudrait ajourner la décision sur l'article 27 jusqu'à ce que la Commission soit saisie du texte du Comité de rédaction pour l'article 40 qui, sous la forme proposée par le Rapporteur spécial, n'a pas été accueilli favorablement. Si l'article 40 est formulé de manière à faire des articles 17 et suivants des règles supplétives, alors le membre de phrase « A moins qu'il n'en soit convenu autrement » au paragraphe 2, deviendrait inutile.

73. Le PRÉSIDENT fait observer que la majorité s'est montrée disposée à accepter que les articles aient une valeur supplétive. On ne peut donc pas revenir sur le membre de phrase en question.

74. M. AGO voudrait que la Commission réfléchisse bien à la formule « A moins qu'il n'en soit convenu autrement ». Il est persuadé que ces règles sont supplétives, mais il est aussi convaincu que d'autres règles dans lesquelles la formule ne figure pas le sont également. Il craint qu'il n'en résulte une confusion dans l'interprétation. D'autre part, même la règle finale de la Convention de Vienne sur les relations consulaires lui cause beaucoup d'inquiétude : pourquoi, ne pourrait-on restreindre, par accord consulaire bilatéral, les privilèges et immunités prévus dans la Convention ?

75. Selon lui, il serait préférable de décider, à la fin de l'examen de l'ensemble du projet, quelle est la meilleure formule à adopter pour résoudre cette question délicate.

76. M. TOUNKINE pense qu'il pourrait y avoir quelque inconvénient à garder le membre de phrase « A moins qu'il n'en soit convenu autrement ».

77. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, se déclare partisan de l'immunité fonctionnelle; dès lors, il craint que, sans la formule « A moins qu'il n'en soit convenu autrement » il ne soit difficile de diminuer l'étendue des privilèges que la Commission entend accorder aux missions spéciales.

78. M. YASSEEN estime que, du point de vue psychologique, l'article sans cette phrase pourrait difficilement être accepté par une conférence de plénipotentiaires. La Commission est en train d'assimiler les missions spéciales aux missions permanentes en général. Il est douteux que la règle, dans sa généralité, soit admise sans cette formule qui donne aux Etats quelque assurance qu'ils sont libres de régler de façon particulière leurs relations en ce qui concerne une mission spéciale donnée.

79. M. TSURUOKA se déclare disposé à accepter la suppression, au paragraphe 2, des mots « A moins qu'il n'en soit convenu autrement », afin de conférer aux membres des missions spéciales le minimum de privilèges; s'ils le désirent, l'Etat d'envoi et l'Etat de réception peuvent convenir de privilèges plus étendus. Cela lui paraît préférable au texte actuel qui prévoit le maximum de privilèges, sauf convention contraire. Les Etats accepteront plus aisément la première formule qui est plus simple et plus souple, comme l'exige la pratique.

80. M. AGO estime que tout dépend de la question de savoir si une clause générale d'exceptions figurera ou non dans un article postérieur. On peut donc adopter le texte du Comité de rédaction, quitte à supprimer par la suite les mots « A moins qu'il n'en soit convenu autrement » en cas d'insertion d'une clause générale d'exceptions.

81. M. TSURUOKA se rallie à cette procédure.

Par 11 voix contre 2, avec 3 abstentions, l'article 27 est adopté²⁵.

82. Le PRÉSIDENT déclare avoir noté contre l'article 27 car, à son avis, il faut prévoir le minimum d'immunités et de privilèges pour les missions spéciales, quitte à en élargir le champ par voie d'accord particulier.

83. M. VERDROSS a voté contre l'article pour les mêmes raisons que le Président.

ARTICLE 27 bis (Renonciation à l'immunité) [27]

84. Le PRÉSIDENT indique que l'article 27 bis, s'inspire de l'article 32 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et a la teneur suivante :

« 1. L'Etat d'envoi peut renoncer à l'immunité de juridiction du chef et des membres de la mission spéciale ainsi que des membres du personnel de la mission spéciale et des membres de leurs familles.

« 2. La renonciation doit toujours être expresse.

« 3. Si une personne visée au paragraphe 1 du présent article engage une procédure, elle n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

« 4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire. »

Par 17 voix contre zéro, l'article 27 bis est adopté²⁶.

ARTICLE 28 (Exemption de la législation sur la sécurité sociale) [28]²⁷

85. Le PRÉSIDENT indique que l'article 28, s'inspire des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 33 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et est libellé comme suit :

« 1. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale, pendant qu'ils séjournent sur le territoire de l'Etat de réception pour l'accomplissement des tâches de la mission spéciale, sont exempts des dispositions sur la sécurité sociale de l'Etat de réception.

²⁵ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 69 et 70.

²⁶ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 70.

²⁷ Pour la discussion antérieure, voir 808^e séance, par. 1 à 12.

²⁴ Voir 809^e séance, par. 83 à 93.

2. Les dispositions du paragraphe 1 du présent article ne s'appliquent pas :

a) Aux ressortissants de l'Etat de réception ou à ses résidents permanents, quelle que soit la position qu'ils occupent dans la mission spéciale;

b) Au personnel de la maison spéciale engagé à titre temporaire et recruté sur les lieux, sans égard à la nationalité.

3. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale qui ont à leur service des personnes auxquelles l'exemption prévue au paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas doivent observer les obligations que les dispositions de sécurité sociale de l'Etat de réception imposent à l'employeur. »

Par 17 voix contre zéro, l'article 28 est adopté ²⁸.

ARTICLE 28 bis (Exemption des impôts et taxes) [29] ²⁹

86. Le PRÉSIDENT dit que l'article 28 bis a la teneur suivante :

« Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de la mission spéciale sont exempts de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux dans l'Etat de réception sur tous les revenus afférents à leurs fonctions dans la mission spéciale et pour tous les actes accomplis aux fins de la mission spéciale. »

87. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, M. Bartos dit que ce texte s'inspire de l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais qu'on n'en a retenu que ce qui était nécessaire pour les missions spéciales.

88. M. AGO pense que, dans ces conditions, les mots « personnels ou réels » ne sont pas nécessaires.

89. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial accepte cette modification.

Par 17 voix contre zéro, l'article 28 bis, ainsi modifié, est adopté ³⁰.

ARTICLE 29 (Exemption des prestations personnelles) [30] ³¹

90. Le PRÉSIDENT indique que l'article 29 s'inspire de l'article 35 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et a la teneur suivante :

« L'Etat de réception doit exempter le chef et les membres de la mission spéciale ainsi que les membres du personnel diplomatique de toute prestation per-

sonnelle, de tout service public de quelque nature qu'il soit et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires. »

Par 17 voix contre zéro, l'article 29 est adopté ³².

ARTICLE 30 (Exemption douanière) [31] ³³

91. Le PRÉSIDENT indique que le texte de l'article 30 a la teneur suivante :

« 1. Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat de réception accorde l'entrée et l'exemption de droits de douane, taxes et autres redevances connexes autres que frais d'entreposage, de transport et frais afférents à des services analogues sur :

a) Les objets destinés à l'usage officiel de la mission spéciale;

b) Les objets destinés à l'usage personnel du chef et des membres de la mission spéciale ainsi que des membres du personnel diplomatique de la mission spéciale ou des membres de leur famille qui les accompagnent.

2. Le chef et les membres de la mission spéciale ainsi que les membres du personnel diplomatique de la mission spéciale sont exemptés de l'inspection de leur bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe 1 du présent article, ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat de réception. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de la personne intéressée, de son représentant autorisé ou du représentant de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi. »

92. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, M. Bartos dit que ce texte s'inspire de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques avec de légères modifications dues au fait qu'il ne s'agit que d'un séjour temporaire dans l'Etat de réception.

Par 17 voix contre zéro, l'article 30 est adopté ³⁴.

ARTICLE 31 (Personnel administratif et technique) [32] ³⁵

93. Le PRÉSIDENT dit que l'article 31 s'inspire du paragraphe 2 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et est libellé comme suit :

« Les membres du personnel administratif et technique de la mission spéciale bénéficient, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de réception ou

²⁸ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 71 à 73.

²⁹ Pour la discussion antérieure, voir 808^e séance, par. 33 à 35.

³⁰ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 74 et 75.

³¹ Pour la discussion antérieure, voir 808^e séance, par. 13 à 32.

³² Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 76 à 79.

³³ Pour la discussion antérieure, voir 808^e séance, par. 36 à 47.

³⁴ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 80 à 87.

³⁵ Voir 808^e séance, par. 88.

n'y aient pas leur résidence permanente, des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 25 à 30, sauf que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat de réception mentionnée au paragraphe 2 de l'article 27 ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. »

*Par 17 voix contre zéro, l'article 31 est adopté*³⁶.

ARTICLE 32 (Membres du personnel de service) [33]³⁷

94. Le PRÉSIDENT indique que l'article 32 s'inspire du paragraphe 3 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et a la teneur suivante :

« Les membres du personnel de service de la mission spéciale qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de réception ou n'y ont pas leur résidence permanente bénéficient de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et de l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services. »

*Par 17 voix contre zéro, l'article 32 est adopté*³⁸.

ARTICLE 33 (Personnes au service privé) [34]³⁹

95. Le PRÉSIDENT indique que l'article 33 est libellé comme suit :

« Les personnes au service privé du chef et des membres de la mission spéciale et des membres de son personnel qui sont autorisées par l'Etat de réception à les accompagner sur le territoire de l'Etat de réception et qui ne sont pas des ressortissants ni des résidents permanents de l'Etat de réception sont exemptées des impôts et taxes sur les salaires qu'elles reçoivent du fait de leurs services. A tous autres égards, elles ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat de réception. Toutefois, l'Etat de réception doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale. »

96. Parlant en qualité de Rapporteur spécial, M. Barros indique que ce texte s'inspire du paragraphe 4 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, le mot « domestiques » ayant été remplacé par les mots « personnes au service privé ».

*Par 17 voix contre zéro, l'article 33 est adopté*⁴⁰.

³⁶ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 87.

³⁷ Pour la discussion antérieure, voir 808^e séance, par. 62 à 74.

³⁸ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 87.

³⁹ Pour la discussion antérieure, voir 808^e séance, par. 62 à 74.

⁴⁰ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 88 à 95.

Organisation des travaux

97. Le PRÉSIDENT dit que le Secrétariat souhaite que la Commission demande à l'Assemblée générale d'adresser aux gouvernements, pour qu'ils présentent leurs observations, la deuxième partie du projet d'articles sur les missions spéciales en même temps que la première partie que la Commission avait adoptée à sa seizième session.

98. M. TOUNKINE demande au Rapporteur spécial quelle est, à son avis, la suite à donner maintenant au projet d'articles sur les missions spéciales. La Commission doit encore examiner un article important au moins, celui des définitions, et elle a examiné les autres articles assez hâtivement. La meilleure solution consisterait peut-être à consacrer un peu de temps à l'examen des articles au cours de la session de 1966 de manière qu'ils puissent être présentés aux gouvernements en février 1966.

99. Le PRÉSIDENT dit qu'il est personnellement convaincu que la Commission devrait revoir une nouvelle fois le projet d'articles avant de l'envoyer aux gouvernements pour observations.

100. M. ROSENNE est d'avis que l'ajournement de l'examen du projet d'articles sur les missions spéciales jusqu'en janvier 1966 comporterait un double danger. Tout d'abord, il se pourrait que la Commission ne soit pas en mesure d'achever ses travaux sur le droit des traités avant que sa composition ne soit modifiée. L'autre danger est qu'il soit impossible aux gouvernements de présenter leurs observations sur le projet d'articles relatifs aux missions spéciales entre février et mai 1966.

101. La session de janvier 1966 devrait être entièrement consacrée au droit des traités, pour que la Commission puisse parachever sa tâche sur ce sujet en 1966. La seule solution possible, en ce qui concerne les articles sur les missions spéciales, est celle qu'a suggérée le Secrétariat, à savoir de les transmettre aux gouvernements. En même temps, le Comité de rédaction pourrait, dans les jours qui restent jusqu'à la fin de la présente session, examiner les suggestions d'amendement des articles 1 à 16 qui figurent dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial.

102. M. BAGUINIAN (Secrétaire de la Commission) dit qu'il n'est pas possible que les gouvernements soumettent leurs observations, et que ces observations puissent être communiquées à la Commission dans la courte période qui s'écoulera entre février et avril 1966.

103. M. TSURUOKA partage l'opinion de M. Tounkine selon laquelle la Commission devrait poursuivre l'examen du projet d'articles sur les missions spéciales.

104. M. LACHS pense que si la Commission veut obtenir des observations utiles de la part des gouvernements, il est très désirable qu'elle leur présente un projet complet sur les missions spéciales. Si la Commission n'est pas en mesure d'achever ses travaux sur les missions spéciales en 1966 avec les membres qui la composent actuellement, cette tâche pourra être terminée ultérieurement, lorsque la composition de la Commission aura été changée.

105. M. BRIGGS voit dans tout ajournement de l'examen du projet d'articles sur les missions spéciales une menace pour l'ensemble du programme de travail de la Commission. A son avis, aucune partie de la session de janvier 1966 ne doit être consacrée à un autre sujet que le droit des traités.

106. M. TOUNKINE dit qu'à la suite des explications du Secrétaire, il accepte que le projet d'articles sur les missions spéciales soit soumis aux gouvernements à la fin de la présente session, bien qu'il éprouve quelques doutes en ce qui concerne leur contenu. Le droit des traités doit toujours avoir la préférence dans le programme de travail de la Commission; la Commission doit achever ce sujet avant que sa composition actuelle ait été modifiée. S'il faut opter pour un sujet qui ne sera achevé qu'après 1966, le choix devrait se porter sur les missions spéciales et non sur le droit des traités.

107. M. AGO considère que les membres de la Commission sont d'accord pour estimer que rien ne doit les empêcher de terminer leur étude du droit des traités et que la session d'hiver ne doit pas être consacrée à une autre question. Pour le projet d'articles sur les missions spéciales, si la Commission peut le terminer à la présente session, elle en adressera le texte complet aux gouvernements afin que leurs commentaires parviennent à la Commission au mois de juin; sinon, la Commission terminera l'examen de ce projet en première lecture au mois de juin 1966 et ne le transmettra qu'ensuite aux gouvernements.

108. Le PRÉSIDENT dit que, dans ces conditions, le texte du projet d'articles sera envoyé aux gouvernements soit à titre d'information, soit pour observations, suivant le cas.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 h 10.

818^e SÉANCE

Mardi 6 juillet 1965, à 11 h 30.

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Pal, M. Pessou, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa dix-septième session

(A/CN.4/L.111 et additifs)

(Reprise du débat de la 816^e séance)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le chapitre V de son projet de rapport.

CHAPITRE V : AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION (A/CN.4/L.III/Add.1)

2. M. ELIAS, Rapporteur, signale que, comme dans les rapports précédents de la Commission, le Chapitre V traite un certain nombre de questions diverses. La Commission aura à décider si elle approuve ou non le cinquième paragraphe de la section A.1. Dans le texte anglais, les mots « *alternative 1* » qui figurent entre parenthèses entre le quatrième et le cinquième paragraphes devront être supprimés.

3. Comme M. Sen, Secrétaire du Comité juridique consultatif africano-asiatique, est venu à Genève à titre privé, il convient de supprimer la fin du deuxième paragraphe de la section A.2, c'est-à-dire les mots « et par M. B. Sen, Secrétaire du Comité ».

4. La section B contient un résumé des principales conclusions du Comité qui avait été institué pour examiner la question de l'échange et de la distribution des documents de la Commission.

5. Deux corrections doivent être apportées à la section D. Dans la troisième phrase, il faudrait ajouter, après le mot « Assemblée », les mots « pour la discussion de ses travaux de 1964 ». Au deuxième paragraphe de la même section, il conviendrait de dire « elle serait représentée à la vingtième session de l'Assemblée générale ».

6. M. RUDA fait observer que, si la Commission décide de maintenir le cinquième paragraphe de la section A.1, elle devrait au moins en modifier la deuxième phrase qui donne l'impression qu'il existe une très grande distance entre la Commission et les organismes en question.

7. M. ROSENNE déclare que, si la teneur de ce paragraphe indique un changement de politique de la part de la Commission, il ne pourra l'appuyer. La Commission n'a jamais auparavant fait dépendre sa décision d'envoyer un observateur aux réunions d'autres organismes de la nature des sujets à examiner ou de leur rapport avec son propre ordre du jour. Si elle maintient, conformément à son Statut, des relations officielles avec d'autres organismes, il est tout à fait normal qu'elle soit représentée à leurs sessions et vice versa.

8. M. ELIAS, Rapporteur, souligne que la Commission est libre d'accepter ou de rejeter le libellé proposé.

9. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA propose de supprimer dans la deuxième phrase du cinquième paragraphe de la section A.1, les mots « étant donné le rapport assez éloigné qui existe entre l'objet des délibérations desdites réunions et les sujets auxquels travaille la Commission » ainsi que le mot « aussi ».

10. M. TOUNKINE reconnaît que le Rapporteur a bien entendu le droit de faire des suggestions pour le projet de rapport. Il serait cependant intéressant d'entendre tout d'abord les opinions des membres appartenant aux pays de l'Amérique latine sur la question de l'envoi d'un observateur à un organisme approprié.

11. M. RUDA se déclare en complet accord avec M. Rosenne. La Commission ne doit pas adopter comme

critère les sujets que traitent les organismes avec lesquels elle est en relation. Il est souhaitable, en principe, de maintenir le maximum de collaboration avec les autres organismes qui agissent dans le domaine du droit international.

12. Sur l'initiative du Gouvernement brésilien, une conférence sur l'utilisation des eaux des cours d'eau et lacs internationaux, aura lieu à Rio de Janeiro en 1966. Cette réunion, qui se tiendra sur le plan interaméricain, posera de nombreux problèmes juridiques et politiques d'une grande importance pour les relations entre les Etats d'Amérique du Sud et il faudrait que la Commission du droit international y soit représentée.

13. M. TSURUOKA fait observer qu'il serait un peu paradoxal de mentionner, dans la section A.1, les difficultés financières de l'Organisation des Nations Unies comme raison de ne pas envoyer d'observateur aux réunions interaméricaines, et de prier ensuite le Président, dans la section A.2 d'assister à la session du Comité juridique consultatif africano-asiatique. Les raisons valables pour un organisme valent pour l'autre. La Commission pourrait peut-être se faire représenter auprès de la conférence de Rio par un de ses membres qui habite la région.

14. M. AMADO, se référant aux observations faites par M. Ruda, dit que s'il y a actuellement un sujet d'une importance capitale en droit international, c'est celui de l'utilisation industrielle des eaux limitrophes. Le problème est essentiel pour les Etats de l'Amérique latine qui n'ont pu se mettre d'accord à ce sujet ni à la Conférence de La Havane de 1928, ni à la Conférence de Montevideo de 1933. Jusqu'ici, l'utilisation du potentiel électrique était réglemantée à titre bilatéral, après arbitrage d'experts. Cependant, depuis la Conférence de Barcelone, une tendance se dessine vers l'élaboration d'une convention en la matière. La conférence qui doit se tenir à Rio est une entreprise audacieuse qui fait honneur à la capacité juridique des Etats d'Amérique latine : ils voudraient chercher à échanger des vues avec l'espoir de dégager des règles juridiques susceptibles non seulement d'être appliquées par eux, mais encore de servir de modèle et de stimulant à d'autres Etats.

15. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA dit qu'il est disposé à accepter la suggestion émise dans le cinquième paragraphe de la section A.1, non parce qu'il sous-estime l'importance de la conférence de Rio, mais parce que ce ne n'est pas l'habitude de la Commission d'envoyer des observateurs aux conférences internationales. De toute façon, l'Organisation des Nations Unies sera représentée à la conférence de Rio, pour laquelle le Secrétariat a fait des travaux extrêmement importants. Si, toutefois, la Commission décidait d'envoyer un observateur, il ne s'y opposerait pas.

16. M. ELIAS, Rapporteur, souligne comme motif supplémentaire à l'appui de sa suggestion que, selon les renseignements dont on dispose, la conférence dont il s'agit sera consacrée principalement à des sujets économiques et politiques, de sorte qu'il est peu vraisemblable qu'un observateur de la Commission puisse contribuer utilement à ses travaux.

17. M. TOUNKINE rappelle que la Commission a déjà coopéré avec le Comité juridique interaméricain

et le Comité juridique consultatif africano-asiatique, mais qu'elle n'a jamais encore envoyé de représentant à une conférence internationale, universelle ou régionale. Il partage donc l'avis de M. Jiménez de Aréchaga.

18. M. BRIGGS estime qu'il n'est pas opportun de donner les raisons pour lesquelles on n'envoie pas d'observateur à telle ou telle réunion. Il propose donc de remanier la deuxième phrase du cinquième paragraphe de la section A.1, pour dire que la Commission, tout en reconnaissant l'importance de la conférence envisagée, est arrivée à regret à la conclusion qu'elle n'était pas en mesure d'y envoyer un observateur.

19. M. AMADO accepte les arguments qu'ont invoqués M. Jiménez de Aréchaga et M. Tounkine contre l'envoi d'un observateur à une conférence qui sera essentiellement diplomatique.

20. Le PRÉSIDENT, constatant qu'au quatrième paragraphe de la section A.1 il est dit que « la Commission a été informée ... », voudrait savoir qui l'a informée.

21. M. WATTLES (Secrétariat) dit qu'en réponse à une demande de renseignements sur les réunions juridiques qui doivent se tenir en 1966 sous les auspices de l'Organisation des Etats américains, la Division juridique de l'Union panaméricaine a fait savoir au Secrétariat de la Commission qu'il y aurait probablement une conférence spécialisée sur l'utilisation des eaux des cours d'eau et lacs internationaux, et peut-être aussi une réunion commune du Conseil économique et social interaméricain et du Conseil interaméricain de jurisconsultes en vue d'examiner les aspects économiques et juridiques du développement. Cela explique la présence de ce paragraphe dans le projet de rapport.

22. Le PRÉSIDENT demande quels sont les rapports entre le Comité juridique interaméricain et le Conseil interaméricain de jurisconsultes.

23. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA explique que l'observateur qui assiste aux séances de la Commission est le Vice-Président du Comité juridique interaméricain et qu'il a été nommé observateur du Conseil interaméricain de jurisconsultes auprès de la Commission. Le Conseil interaméricain de jurisconsultes est un organe composé de vingt et un juristes, à savoir un par Etat américain : le Comité juridique interaméricain est un Comité permanent de ce Conseil, composé de sept membres de ce dernier. La date exacte de la prochaine session du Conseil qui doit se tenir à Caracas n'est pas encore connue. M. Jiménez de Aréchaga propose donc à la Commission d'ajourner sa décision concernant la nomination d'un observateur chargé d'assister à cette session.

24. M. AMADO estime qu'en ce qui concerne la conférence de Rio, la Commission doit décider clairement dès maintenant qu'elle ne participera pas à une réunion diplomatique de ce genre.

25. M. RUDA partage pleinement l'avis de M. Amado. Il ne saurait accepter les deux raisons invoquées dans le rapport pour ne pas envoyer d'observateur, à savoir la nature des sujets et la situation financière. Le rapport devrait indiquer que le motif pour lequel il n'est pas envoyé d'observateur est que la conférence envisagée présente un caractère diplomatique.

26. M. AGO note que la Commission entretient des rapports avec le Conseil interaméricain de juristes. Il suffit donc seulement que le représentant de cet organisme fasse connaître la date et le lieu de la future session. A la section A.1 du chapitre V, il convient de remplacer le titre « Organismes juridiques interaméricains » par « Conseil interaméricain de juristes », de préciser, pour plus de clarté, que le Comité interaméricain de juristes est l'organe exécutif du Conseil, et de supprimer les deux derniers paragraphes se référant à l'invitation.

27. M. ELIAS, Rapporteur, pense qu'il serait peut-être préférable de supprimer purement et simplement toute mention de la conférence envisagée plutôt que d'indiquer la raison de ne pas y envoyer d'observateur, à savoir que la Commission ne se fait pas normalement représenter dans les conférences diplomatiques.

28. M. TOUNKINE approuve la proposition de M. Jiménez de Aréchaga. Il faut prier le Secrétariat de remanier le cinquième paragraphe.

29. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il s'est toujours opposé à ce que la Commission soit représentée aux réunions de certains organismes, pour lesquels des crédits sont prévus au budget des Nations Unies, alors qu'elle ne l'est pas à d'autres.

30. M. ROSENNE fait observer que le passage où il est dit que la Commission « a tenu à souligner l'importance qu'elle attache à la consultation des organismes avec lesquels elle coopère en vertu de l'article 26 de son Statut » s'applique à tous ses organes en général et qu'il devrait être transféré au premier paragraphe de la section A.1.

31. Le PRÉSIDENT estime que le début de la première phrase du cinquième paragraphe jusqu'aux mots « en vertu de l'article 26 de son Statut » doit être ajouté au premier paragraphe; ces deux phrases serviraient de chapeau à la section A. Puis, sous le titre : « Conseil interaméricain de juristes », il convient d'insérer les deuxième et troisième paragraphes actuels et de suivre pour le reste la proposition de M. Ago.

Il en est ainsi décidé.

32. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la section A.2 du chapitre V.

33. M. AGO souhaite que la deuxième phrase du troisième paragraphe commence par les mots « Vu l'intérêt que le Comité témoigne aux travaux de la Commission ».

34. M. ELIAS, Rapporteur, dit qu'il peut accepter la suggestion de M. Ago. Dans la même seconde phrase, il faudrait remplacer le mot « indispensable » par « utile ».

35. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA propose de supprimer, dans la deuxième phrase, les allusions à « la pratique suivie par le Comité d'étudier les travaux effectués par la Commission » et à « la décision du Comité de préparer des observations sur le projet de la Commission relatif au droit des traités ». La Commission peut vouloir envoyer un observateur pour assister à une réunion du Comité, même si celui-ci examine un sujet qui ne figure pas à l'ordre du jour de la Commission.

36. M. TOUNKINE propose de remanier la phrase de façon à indiquer que la Commission a jugé utile d'envoyer un représentant à la huitième session du Comité au cours de laquelle doit être examiné le projet de la Commission sur le droit des traités. Cela permettrait d'établir un lien avec le sujet sans qu'il faille en déduire nécessairement que la raison de l'envoi d'un observateur réside dans les sujets figurant à l'ordre du jour du Comité.

37. M. BRIGGS appuie la proposition de supprimer toute mention des raisons de l'envoi d'un observateur.

38. M. RUDA appuie la proposition de M. Jiménez de Aréchaga. La Commission a déjà décidé, à propos de la coopération avec les organismes interaméricains, que le choix des sujets ne constituait pas un élément déterminant; le même raisonnement doit s'appliquer au Comité juridique consultatif africano-asiatique.

39. M. AGO déclare interpréter la suggestion de M. Tounkine comme visant à supprimer la mention des raisons de l'envoi d'un observateur tout en maintenant la mention selon laquelle le Comité a décidé de présenter des observations sur le projet de la Commission relatif au droit des traités.

La proposition de M. Tounkine est adoptée.

40. M. BRIGGS propose formellement que le Président de la Commission soit prié d'assister à la huitième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique; si le Président n'est pas en mesure de le faire, il désignera un autre membre de la Commission ou le Secrétaire de celle-ci pour représenter la Commission.

41. M. YASSEEN, approuvant la proposition, exprime l'espoir que le Président lui-même pourra assister à la session.

42. Le PRÉSIDENT dit qu'il serait très honoré de représenter éventuellement la Commission à Bagdad. Il propose de laisser au Rapporteur le soin de remanier la section A.2.

Il en est ainsi décidé.

43. M. AGO indique qu'au moment où il était encore Président, il avait reçu de M. Wiebringhaus une communication officielle par laquelle le Comité européen de coopération juridique, créé par le Conseil de l'Europe, souhaitait savoir si la Commission accepterait d'être officiellement invitée à participer à ses réunions.

44. Le PRÉSIDENT propose d'autoriser M. Ago à répondre officiellement de façon favorable, en réservant la décision définitive de la Commission jusqu'au moment où elle sera saisie d'une demande officielle.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 10.

819^e SÉANCE

Mercredi 7 juillet 1965, à 9 h 30

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Pal, M. Pessou, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, M. Verdross, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Également présent : M. Provenzali-Heredia, Observateur du Conseil interaméricain de juristes.

Coopération avec d'autres organismes
(A/CN.4/176)

(Reprise du débat de la 801^e séance)

[Point 7 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite M. Jiménez de Aréchaga à présenter son rapport sur la cinquième réunion du Conseil de juristes (A/CN.4/176).
2. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, présentant son rapport, rappelle qu'il a eu le privilège de représenter la Commission comme observateur à la cinquième réunion du Conseil interaméricain de juristes qui s'est tenue à San Salvador, du 25 janvier au 5 février 1965. Le Conseil attache la plus grande importance à sa coopération avec la Commission et il a manifesté le plus vif intérêt pour la méthode adoptée par la Commission dans l'étude du sujet de la responsabilité des Etats.
3. La prochaine réunion du Conseil doit avoir lieu à Caracas, probablement pas avant le mois de mai 1966. M. Jiménez de Aréchaga suggère toutefois que la Commission décide, comme elle l'a fait en de semblables occasions dans le passé, de demander à son Président de la représenter à la réunion de Caracas, étant entendu qu'il pourra désigner un autre membre de la Commission ou le Secrétaire de celle-ci pour le remplacer au cas où il ne serait pas en mesure de s'y rendre en personne.
4. Il est possible également que le Conseil économique et social interaméricain et le Conseil interaméricain de juristes tiennent une réunion commune pour examiner les aspects économiques et juridiques du développement social, mais elle aurait lieu ailleurs qu'à Caracas et probablement pas avant 1967. Sans doute la Commission voudra-t-elle prendre une décision touchant cette réunion lorsqu'elle aura reçu de plus amples renseignements.
5. Le PRÉSIDENT invite l'observateur du Conseil interaméricain de juristes à prendre la parole devant la Commission.
6. M. PROVENZALI-HEREDIA (Observateur du Conseil interaméricain de juristes), dit que le Conseil tient essentiellement à assurer une coopération aussi poussée que possible entre la Commission du droit international et les organes juridiques de l'Organisation des Etats américains et que la présence d'un observateur

de la Commission aux réunions de ces organes est hautement appréciée. Les questions examinées par le Conseil et ses organes subsidiaires comprennent notamment « La contribution du continent américain aux principes de droit international qui régissent la responsabilité des Etats » et « La programmation des études sur l'aspect international des problèmes juridiques et institutionnels que pose le développement économique et social de l'Amérique latine ». En ce qui concerne la question des aspects économiques et juridiques du développement, la réunion commune envisagée du Conseil économique et social interaméricain et du Conseil interaméricain de juristes aura une très grande importance. Etant donné qu'un grand nombre des questions examinées par les organes juridiques de l'Organisation des Etats américains présentent un intérêt qui dépasse le cadre du continent, il espère que l'organisation des Nations Unies sera représentée à leurs sessions.

7. Le PRÉSIDENT remercie l'observateur du Conseil interaméricain de juristes et, au nom de la Commission, il exprime l'espoir que la coopération se poursuivra entre le Conseil et la Commission.

Projet de rapport de la Commission
sur les travaux de sa dix-septième session
(A/CN.4/L.111 et additifs)

(Reprise du débat de la séance précédente)

CHAPITRE V : AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS
DE LA COMMISSION
(A/CN.4/L.111/Add.1)
(Suite)

8. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du chapitre V de son projet de rapport.
- B. Echange et distribution des documents de la Commission.*
9. M. CASTRÉN suggère que le texte de la note 2 soit inséré dans l'alinéa *i*.
 10. M. ROSENNE, approuvant la suggestion de M. Castrén, propose que le Rapporteur et le Secrétariat soient priés de trouver la place et la forme qui conviennent pour l'incorporation de la note 2 au texte.
 11. M. ELIAS, Rapporteur, déclare pouvoir accepter cette proposition.
Il en est ainsi décidé.
La Section B est adoptée.
- C. Dates et lieux des prochaines réunions*
12. M. TOUNKINE constate que l'on propose de fixer le début de la session ordinaire au 2 mai 1966; cette date ne conviendra pas aux membres des pays où le 1^{er} mai et le 2 mai sont jours fériés, car ils n'auront pas le temps d'arriver à Genève pour l'ouverture de la session. Il propose donc à la Commission de décider que sa session ordinaire s'ouvrira le 9 ou, si possible, le 5 mai.

13. M. BRIGGS, appuyant M. Tounkine, suggère que la date de l'ouverture soit fixée au lundi 9 mai.

14. M. CASTRÉN estime qu'il existe aussi des raisons pour ne pas retarder l'ouverture de la session. Il serait en effet nécessaire, dans ce cas, de la prolonger au-delà de la date de clôture prévue.

15. M. VERDROSS propose de fixer l'ouverture de la session au dernier lundi d'avril.

16. M. ROSENNE appuie la suggestion tendant à ouvrir la session le 9 mai, ce qui allongerait quelque peu l'intervalle entre la fin de la session de janvier et le début de la session ordinaire.

17. Sir Humphrey WALDOCK propose, à titre de compromis, que la session s'ouvre au milieu de la semaine, par exemple le jeudi 5 mai 1966. La Commission pourrait alors accomplir certaines formalités obligatoires avant la fin de la semaine et commencer ses travaux sur les points essentiels le lundi 9 mai.

18. M. PESSOU approuve l'observation faite par M. Castrén.

19. M. AGO croit qu'il faut fixer l'ouverture de la session à une date aussi rapprochée que possible de celle qui a été proposée. Il suggère que la Commission se réunisse dans l'après-midi du 4 mai.

20. M. TOUNKINE accepte la suggestion de M. Ago tendant à ouvrir la session ordinaire le mercredi 4 mai 1966.

La suggestion de M. Ago, tendant à ce que la prochaine session ordinaire se tienne du 4 mai au 8 juillet 1966, est adoptée.

La section C, ainsi modifiée, est adoptée.

D. Représentation de la Commission à la vingtième session de l'Assemblée générale

21. M. AMADO dit que les mots « qu'elle avait chargé de donner certaines explications » figurant à la fin du premier paragraphe ne sont pas satisfaisants.

22. M. AGO ne saisit pas bien le sens des mots « aux fins de consultation » dans la première phrase de cet alinéa.

23. Le PRÉSIDENT pense également que ces mots ne sont pas nécessaires. Quant à la dernière phrase du premier paragraphe, on pourrait la rédiger comme suit : « La Commission a souligné l'importance de sa décision d'être représentée à l'Assemblée par M. Ago, pour ses travaux de 1964. »

24. M. ROSENNE fait remarquer que le membre de phrase « aux fins de consultation » a été employé dans un contexte similaire, dans tous les rapports antérieurs. Par souci d'homogénéité, la Commission devrait l'employer non seulement dans le premier paragraphe, mais aussi dans le second.

25. M. AMADO pense qu'il s'agit là d'un usage fâcheux qu'il ne convient pas de perpétuer.

26. Le PRÉSIDENT propose d'adopter la section D avec les modifications auxquelles il s'est référé.

La section D, ainsi modifiée, est adoptée.

E. Séminaire de droit international

27. M. AMADO pense que, dans la deuxième phrase du deuxième paragraphe, il n'est pas exact de dire qu'un choix « minutieux » a été opéré ni, dans la troisième phrase, que le séminaire « a constitué une expérience enrichissante pour les membres de la Commission qui y ont pris part ».

28. M. AGO approuve la suppression du mot « minutieux » tout en soulignant que le niveau des participants au séminaire s'est trouvé être particulièrement élevé.

29. Le PRÉSIDENT et M. PESSOU appuient la remarque de M. Ago.

30. M. LACHS partage entièrement l'avis de M. Amado. La phrase devrait être modifiée de manière qu'il y soit dit simplement que le séminaire a constitué une expérience intéressante pour tous les participants. On pourrait peut-être ajouter qu'il a servi à établir des contacts utiles entre les membres de la Commission du droit international et ceux qui étudient le droit international.

31. M. ROSENNE approuve M. Lachs sur ce dernier point.

32. Il propose également de supprimer au début du premier paragraphe les mots « A l'occasion de la présente session de la Commission » et d'ajouter à la fin de la première phrase les mots « qui devait avoir lieu pendant la présente session de la Commission ». L'accent serait ainsi mis sur le fait que le séminaire a été organisé par l'Office européen des Nations Unies.

33. Il faudrait mentionner quelque part la résolution 1968 (XVIII) de l'Assemblée générale¹ sur l'assistance technique pour favoriser l'enseignement, l'étude, la diffusion et une compréhension plus large du droit international; l'utilité de cette mention pourrait se manifester en rapport avec la suggestion faite à la fin du troisième paragraphe où il est dit que l'Assemblée générale dési-rera peut-être envisager la possibilité d'accorder des bourses pour permettre aux ressortissants des pays en voie de développement d'assister aux futurs séminaires.

34. M. BRIGGS rappelle qu'à sa 816^e séance, la Commission a adopté une proposition de M. Rosenne selon laquelle le volume I de l'*Annuaire* devra indiquer à l'avenir, au début du compte rendu de chaque séance, les noms des membres ayant assisté à la séance². Peut-être conviendrait-il d'insérer une mention à ce sujet dans le rapport.

35. M. ROSENNE pense qu'il suffit que la décision de la Commission figure dans le compte rendu de la 816^e séance; il pourrait sembler désobligeant de faire allusion à la question dans le rapport. Il n'est pas souhaitable de rechercher les motifs de l'absence des membres de la Commission : ce peut être la maladie ou une convocation pour raison de service.

36. A la première séance de la présente session, M. Paredes a fait un certain nombre d'observations tou-

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 15, p. 76.

² 816^e séance, par. 85 et 86.

chant la présentation de l'*Annuaire*³ et la Commission, après avoir entendu une explication du Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, est parvenue à un certain nombre de conclusions pratiques en la matière. M. Rosenne suggère qu'un bref paragraphe soit inséré dans le rapport, indiquant que la Commission a examiné de nouveau la forme de son *Annuaire* et qu'elle a adopté certaines décisions que reflètera la présentation des futurs volumes de l'*Annuaire*.

37. Le PRÉSIDENT propose d'adopter la section E avec les amendements suggérés.

La Section E, ainsi modifiée, est adoptée.

Le Chapitre V, tel qu'il a été modifié, est adopté.

CHAPITRE II : DROIT DES TRAITÉS (A/CN.4/L.111/Add.2)

38. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le Chapitre II de son projet de rapport.

39. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que la Commission a décidé de ne pas joindre de commentaires au projet d'articles adopté à la présente session et lui a demandé de préparer une introduction au projet d'articles, où seraient exposées les raisons de cette décision.

40. Le chapitre II du rapport commence par cinq paragraphes (10 à 14) de caractère purement formel, pareils à ceux qui figurent dans les rapports antérieurs. Viennent ensuite deux paragraphes (15 et 16) sur la forme à donner au projet d'articles, un paragraphe (17) sur la question d'un projet de convention unique et trois paragraphes sur la portée des articles du projet (18 à 20). Les huit paragraphes restant (21 à 28) traitent de la révision du projet d'articles à la présente session en indiquant les changements les plus importants qui ont été effectués et s'achèvent sur un exposé des raisons pour lesquelles la Commission n'a pas cru devoir joindre de commentaires au projet.

Paragraphes 10 et 11

Les paragraphes 10 et 11 sont adoptés sans observations.

Paragraphe 12

41. M. TOUNKINE demande que soit indiqué, dans le paragraphe, le nombre de gouvernements qui ont présenté des observations écrites.

42. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte cette suggestion : une note sera ajoutée au bas de la page indiquant les noms des pays en question.

Le paragraphe 12, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 13

43. M. WATTLES (Secrétariat) déclare que le rapport du Secrétariat sur « La pratique suivie par les dépositaires

au sujet des réserves » (A/5687) ne se rattache à aucun des points de l'ordre du jour de l'Assemblée générale et que, par conséquent, il ne sera pas imprimé en tant que document officiel de l'Assemblée générale; il restera donc sous la forme miméographiée, à moins que la Commission ne décide qu'il sera inséré dans le volume II de l'*Annuaire* pour 1965.

44. M. RUDA propose que le rapport du Secrétariat sur la pratique suivie par les dépositaires figure dans le volume II de l'*Annuaire* de 1965 et que les mots « pour répondre à la demande d'un membre de la Commission », qui se trouvent à la fin du paragraphe 13, soient modifiés comme suit : « pour répondre à la demande de plusieurs membres de la Commission ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 13, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 14

Le paragraphe 14 est adopté sans observations.

Paragraphe 15

45. M. ROSENNE propose de modifier comme suit le début de la dernière phrase du paragraphe : « En même temps, elle a décidé que c'est au moment où elle aurait terminé la révision de ces articles et présenté son rapport définitif sur la question à l'Assemblée générale qu'il conviendrait ... ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 15, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 16

Le paragraphe 16 est adopté sans observations.

Paragraphe 17

46. M. BRIGGS propose d'indiquer, dans la dernière phrase du paragraphe 17, le numéro de la séance à laquelle la décision a été prise.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 17, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 18

47. M. RUDA propose de remplacer, dans la seconde phrase du paragraphe 18, devant le mot « capacité », les mots « une certaine » par « la ». Ces mots n'ajoutent rien à la clarté du sens de la phrase.

48. M. YASSEEN fait remarquer que la Commission n'ayant pas discuté la question de façon approfondie, il vaut mieux conserver le mot « certaine » devant « capacité ».

49. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, partage l'avis de M. Yasseen; la formule en question a été adoptée pour tenir compte du fait que certains membres ont des vues moins libérales que d'autres sur la question de la capacité des organisations internationales de conclure des traités.

³ 775^e séance, par. 26 et suiv.

50. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA dit qu'au premier abord, il avait éprouvé des doutes analogues à ceux de M. Ruda. Toutefois, il a constaté que la même formule est employée dans le passage correspondant du rapport de la Commission sur sa quatorzième session.

51. M. ROSENNE propose, pour plus de clarté, d'ajouter les mots « à cette session » après les mots « D'autre part », au début de la deuxième phrase.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 18, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 19

52. M. ROSENNE propose de modifier pareillement le début du paragraphe qui se lirait alors comme suit : « La Commission, à sa présente session, a constaté que ... ».

Il en est ainsi décidé.

53. M. TOUNKINE propose de supprimer toute la fin de la première phrase à partir des mots « qu'il faudrait apporter d'importantes modifications ... ». Comme la Commission n'a pas examiné la question des traités conclus entre les Etats et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international, il ne conviendrait pas de dire, à ce propos, « qu'il faudrait apporter d'importantes modifications au libellé de ces articles » ou que, avant d'être en mesure de déterminer les modifications et additions nécessaires à cet effet, la Commission serait obligée « d'entreprendre une étude spéciale plus approfondie des traités conclus par les organisations internationales ».

54. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer qu'il est incontestablement vrai de dire que des modifications seraient nécessaires pour adapter le projet d'articles de façon qu'il couvre cette catégorie de traités et aussi qu'il faudrait une étude spéciale à cet effet. Le projet d'articles est libellé en termes qui ne visent que les traités entre Etats. Il serait indispensable d'étudier les procédures spéciales de conclusion des traités par les organisations internationales et des questions telles que celle de savoir qui représenterait une organisation à cette fin. Le Rapporteur spécial est disposé à condenser le passage mais il s'oppose à sa suppression pure et simple.

55. M. TOUNKINE souligne que la difficulté vient du fait que la Commission n'a pas étudié la question des traités conclus par les organisations internationales. Certains articles du projet peuvent ne pas s'appliquer du tout à ces traités. En outre, la Commission n'a pris aucune décision sur le point de savoir si elle entreprendra une étude de cette catégorie de traités lorsqu'elle aura achevé ses travaux sur le droit des traités conclus entre Etats.

56. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, souligne que les mots « au cas où on le jugerait souhaitable », qui figurent dans la troisième phrase, indiquent clairement que la Commission n'a pris aucune décision en la matière. Le passage discuté de la première phrase est nécessaire pour expliquer pourquoi la Commission a éliminé du projet d'articles toute référence aux traités conclus par les organisations internationales.

57. M. ROSENNE suggère de supprimer le mot « importantes » devant « modifications » et d'abrégier le reste de la phrase où serait simplement indiquée la nécessité d'entreprendre une étude spéciale.

58. M. LACHS est d'avis de supprimer le passage tout entier. Il n'est pas souhaitable de suggérer aux gouvernements la possibilité d'inviter la Commission à adapter le projet d'articles de manière qu'il englobe également les traités des organisations internationales. Il est préférable de suggérer aux gouvernements, si le sujet les intéresse, d'envisager la possibilité d'une étude distincte de cette catégorie de traités.

59. M. BRIGGS pense qu'en insérant les mots « peut-être » avant les mots « apporter d'importantes modifications », en mettant au point après les mots « d'autres sujets du droit international » et en supprimant le reste de la phrase, on permettrait à certains articles du moins de s'appliquer aux traités conclus entre des organisations internationales.

60. M. ELIAS est d'avis qu'il serait préférable de supprimer le passage tout entier car la question est suffisamment traitée dans le reste du paragraphe.

61. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise que son intention était d'expliquer pourquoi, après avoir consacré tant de temps au droit des traités, la Commission n'a pas réussi à élaborer un projet complet qui engloberait les traités conclus par des organisations internationales. Si les membres de la Commission ne sont pas partisans d'une telle explication, le texte pourrait être abrégé de la manière suggérée par M. Rosenne.

62. M. TOUNKINE et M. LACHS estiment que cette solution serait acceptable.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 19, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 20

Le paragraphe 20 est adopté sans observations.

Paragraphe 21

63. M. CASTRÉN, rappelant que toutes les décisions de la Commission sont provisoires pour le moment, propose de supprimer dans la troisième phrase les mots « à titre provisoire ».

64. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission a voté la suppression de l'article 5, mais que le texte provisoire du projet sera révisé quand l'ensemble sera prêt.

65. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que, bien que la Commission ait provisoirement décidé de supprimer l'article 5, il a été convenu que tout membre aurait la possibilité de présenter le texte d'un article sur la négociation d'un traité, étant donné que certains membres se sont prononcés en faveur de l'insertion dans le projet d'une disposition de ce genre. Toutefois, en tant que Rapporteur spécial, Sir Humphrey n'a pas l'intention de soumettre une nouvelle proposition sur la matière.

66. M. CASTRÉN déclare que, si tel est le cas, il n'insistera pas sur son projet d'amendement.

Le paragraphe 21 est adopté.

Paragraphe 22

67. M. TSURUOKA propose de supprimer, dans la quatrième phrase du texte français, les mots « pour conclure ».

68. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que la traduction française n'est pas exacte et doit être rectifiée.

Le paragraphe 22 est adopté.

Paragraphe 23

69. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA propose de remplacer à la fin de la septième phrase, les mots « règle générale » par les mots « règle supplétive ».

70. M. ROSENNE propose d'ajouter, dans la même phrase, les mots « en droit international » après les mots « règle supplétive ».

71. M. TSURUOKA propose de remplacer, dans le texte français de la huitième phrase, les mots « selon ces directives » par une expression plus adéquate telle que « dans le sens indiqué ci-dessus ».

72. M. AGO est d'avis de supprimer, dans la troisième phrase, le mot « fondamentale » en laissant l'expression « règle supplétive » sans autre qualification.

73. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, juge acceptables tous les amendements proposés.

Le paragraphe 23, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 24

74. M. RUDA voudrait savoir si le Rapporteur spécial a l'intention d'ajouter au chapitre un paragraphe concernant les définitions de l'article premier ou bien d'insérer au paragraphe 24 la définition des traités multilatéraux généraux, car l'ajournement de la discussion sur les articles 8 et 9 était intimement lié à la définition des traités de cette catégorie.

75. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que l'article premier doit être examiné par le Comité de rédaction ce jour même. Il a préparé un document sur la question, suggérant que l'examen de la définition d'un traité multilatéral général soit ajourné jusqu'à ce que la Commission procède à l'examen des articles 8 et 9. Il préférerait ne pas donner plus de détails à ce sujet au paragraphe 24.

76. M. BRIGGS estime que la traduction française de la première phrase n'est pas entièrement satisfaisante. L'expression « la question des parties » ne rend pas exactement le sens des mots « *participation in a treaty* ».

77. M. LACHS pense qu'il faut mentionner quelque part le fait que la Commission a examiné la question des parties aux traités multilatéraux généraux.

78. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est disposé à insérer un passage expliquant que la Commission a décidé d'ajourner l'examen de ce problème.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 24, ainsi modifié, est adopté.

M. Jiménez de Aréchaga, premier Vice-Président, prend la présidence

Paragraphe 25

Le paragraphe 25 est adopté sans observations.

Paragraphe 26

79. M. TSURUOKA propose de remplacer, à la fin de la dernière phrase, les mots « lorsque ses travaux sur le projet d'articles ... » par « avant l'achèvement de ses travaux sur le projet d'articles ».

80. M. ROSENNE propose d'insérer, dans la première phrase, le mot « provisoirement » après les mots « la Commission a adopté » et d'ajouter, dans la seconde phrase, après les mots « certaines questions en terminologie », les mots « et de concordance des versions dans les trois langues ». Il propose aussi de supprimer la dernière phrase du paragraphe.

81. M. TOUNKINE est opposé au premier amendement de M. Rosenne car il pourrait avoir pour effet de minimiser la valeur des travaux accomplis par la Commission au cours de la session.

82. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il partage l'avis de M. Tounkine. Il propose de supprimer dans la dernière phrase les mots « comme ayant toujours un caractère provisoire et ».

83. M. RUDA propose de supprimer, au début de la dernière phrase, les mots « d'une manière générale » dont le sens n'est pas clair.

84. M. PAL propose de remplacer, dans la dernière phrase, les mots « lorsque ses travaux sur le projet d'articles concernant le droit des traités auront été achevés » par « époque à laquelle il est prévu que ses travaux sur le projet d'articles concernant le droit des traités seront achevés ».

85. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, pour les raisons données par M. Tounkine, il hésiterait à insérer le mot « provisoirement » dans la première phrase. Le second amendement de M. Rosenne n'est pas vraiment nécessaire et il estime que la dernière phrase devrait être maintenue car elle constitue une introduction aux paragraphes 27 et 28. L'amendement de M. Ruda est acceptable et les mots « comme ayant toujours un caractère provisoire et » peuvent être supprimés dans la dernière phrase. En revanche, le Rapporteur spécial n'est pas en faveur du changement proposé par M. Pal.

Le paragraphe 26 est adopté, avec les modifications acceptées par le Rapporteur spécial.

Paragraphe 27

86. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il vaudrait mieux, au lieu de parler du caractère provisoire des textes adoptés au cours de la session, indiquer qu'ils sont sujets à révision. Peut-être pourrait-on trouver une autre formule pour le passage qui traite des observations des gouvernements, dont le ton semble quelque peu désinvolte.

87. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît que la première objection du Président est juste mais il ne pense pas que sa critique du reste de la première phrase soit justifiée, ni que les gouvernements puissent vraiment prendre ombrage de ce qui y est dit.

88. M. LACHS partage l'avis du Rapporteur spécial. En ce qui concerne la première objection du Président, il pense qu'il suffirait de supprimer le mot « provisoire » ; il n'est pas nécessaire de mentionner à nouveau le fait que les textes sont sujets à révision.

89. M. AGO pense qu'il serait plus simple de commencer le paragraphe par les mots « Vu les considérations énoncées dans les paragraphes qui précèdent ... »

90. M. ROSENNE souligne que la Commission a pris la résolution de ne pas présenter de commentaires sur les textes adoptés à la présente session, non seulement à cause de leur caractère provisoire mais aussi parce qu'elle a décidé de les présenter lorsque le projet complet sera soumis à l'Assemblée générale. Il suffirait donc de remanier la première phrase plus ou moins de la manière suivante : « Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission n'a pas cru qu'il y ait la moindre utilité... » Il serait préférable également, au lieu de parler de commentaires détaillés, d'employer une formule telle que « les commentaires que la Commission est tenue, par son Statut, de joindre au projet d'articles ».

91. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est disposé à remanier la première phrase selon les indications de M. Rosenne, mais il n'est guère nécessaire de mentionner l'obligation de rédiger des commentaires, stipulée dans le Statut de la Commission, car le texte en serait inutilement alourdi.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 27, ainsi modifié, est adopté.

M. BARTOS reprend la présidence

Paragraphe 28

Le paragraphe 28 est adopté sans observations.

Le Chapitre II, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Missions spéciales

(Reprise du débat de la 817^e séance)

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION
(Suite)

92. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les articles sur les missions spéciales, proposés par le Comité de rédaction.

ARTICLE 34 (Membres de la famille) [35]⁴

93. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que l'article 34 est ainsi conçu :

« 1. Les membres des familles du chef et des membres de la mission spéciale et de son personnel diplomatiques autorisés par l'Etat de réception à les accompagner bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 25 à 30, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de réception.

2. Les membres des familles du personnel administratif et technique de la mission spéciale autorisés à l'accompagner bénéficient, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de réception ou n'y aient pas leur résidence permanente, des privilèges et immunités mentionnés dans l'article 31. »

Par 14 voix contre zéro, l'article 34 est adopté⁵.

ARTICLE 35 (Ressortissants de l'Etat de réception et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat de réception) [36]⁶

94. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que l'article 35 a la teneur suivante :

« 1. A moins que des privilèges et immunités supplémentaires n'aient été reconnus par accord spécial ou par décision de l'Etat de réception, le chef et les membres de la mission spéciale et les membres de son personnel diplomatique qui ont la nationalité de l'Etat de réception ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité que pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

2. Les autres membres du personnel de la mission spéciale et les personnes au service privé qui sont ressortissants de l'Etat de réception ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure où cet Etat les leur reconnaît. Toutefois, l'Etat de réception doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale. »

95. M. TSURUOKA souhaiterait que le Rapporteur spécial, dans son commentaire, donne des éclaircissements sur les mots « d'une manière excessive » qui figurent au paragraphe 2.

96. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que ces mots sont repris de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques⁷.

Par 15 voix contre zéro, l'article 35 est adopté⁸.

⁴ Pour la discussion antérieure, voir 808^e séance, par. 48 à 61.

⁵ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 96 à 108.

⁶ Pour la discussion antérieure, voir 808^e séance, par. 75 à 90.

⁷ *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels, vol. II, p. 95.*

⁸ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 109 et 110.

ARTICLE 36 (Durée des privilèges et immunités) [37]⁹

97. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que l'article 36 est ainsi conçu :

« 1. Toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en bénéficie dès qu'elle pénètre sur le territoire de l'Etat de réception pour exercer ses fonctions dans une mission spéciale ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée à l'organe compétent de cet Etat.

2. Lorsque les fonctions d'une personne bénéficiant des privilèges et immunités prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où cette personne quitte le pays, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé à cette fin, mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même en cas de conflit armé. Toutefois, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la mission spéciale. »

98. M. CASTRÉN dit que le mot « pénètre », figurant dans la version française du paragraphe 1, donne l'impression que la personne en question entre sur le territoire de l'Etat de réception contre la volonté de celui-ci. Il propose de reprendre, comme le Comité de rédaction l'avait envisagé, les termes de l'article 53 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires¹⁰, à savoir « dès son entrée sur le territoire ... ».

Il en est ainsi décidé.

99. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que le paragraphe 1 de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques contient les mots « dès qu'elle pénètre ... ». Cependant, il pencherait pour l'expression « dès son entrée ... ».

*Par 16 voix contre zéro, l'article 36, ainsi modifié, est adopté*¹¹.

ARTICLE 37 (Cas de décès) [38]¹²

100. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que l'article 37 a la teneur suivante :

« 1. En cas de décès du chef ou d'un membre de la mission spéciale ou d'un membre de son personnel, les membres de sa famille continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable leur permettant de quitter le territoire de l'Etat de réception.

2. En cas de décès du chef ou d'un membre de la mission spéciale ou d'un membre de son personnel ou d'un membre de leur famille, si ces personnes ne sont pas des ressortissants de l'Etat de réception ou

n'y ont pas leur résidence permanente, l'Etat de réception facilitera le rassemblement et permettra le retrait des biens meubles du défunt à l'exception de ceux qui auront été acquis dans le pays et qui font l'objet d'une prohibition d'exportation au moment du décès.

3. Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles dont la présence dans l'Etat de réception était due uniquement à la présence dans cet Etat du défunt en tant que chef ou membre de la mission spéciale, membre de son personnel ou membre de leurs familles. »

101. M. LACHS estime que le titre du texte anglais est trop bref et devrait être développé.

102. M. BRIGGS pense que l'on pourrait demander au Rapporteur spécial de revoir le titre de manière à indiquer que le sujet de l'article est le maintien des privilèges et immunités pour les membres de la famille.

103. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, suggère de libeller le titre comme suit : « Conséquences du décès d'un membre de la mission ou d'un membre de sa famille ».

104. Sir Humphrey WALDOCK est d'avis qu'il suffit d'aligner le titre anglais sur le français en lui donnant le libellé suivant : « *Cases of death* ».

105. M. PESSOU, notant qu'il y a, dans ce cas aussi, cessation des fonctions, se demande si l'on ne pourrait pas continuer les articles 37 et 43.

106. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer qu'il s'agit ici d'héritage, de succession et des privilèges accordés aux membres de la famille après le décès du membre de la mission spéciale.

107. M. AGO croit qu'il vaut mieux laisser en français le titre « Cas de décès » et trouver un titre anglais correspondant, car l'article ne concerne pas toutes les conséquences du décès, mais seulement la situation qui se produit dans le contexte des articles.

Il en est ainsi décidé.

*Par 16 voix contre zéro, l'article 37 est adopté*¹³.

ARTICLE 38 (Transit par le territoire d'un Etat tiers) [39]¹⁴

108. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que l'article 38 est conçu comme suit :

« 1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 4, si le chef ou un membre de la mission spéciale ou un membre du personnel diplomatique de la mission spéciale traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un Etat tiers pour aller assumer ses fonctions dans une mission spéciale accomplissant sa tâche dans un Etat étranger, ou pour rentrer dans son pays, l'Etat tiers lui accordera l'inviolabilité et toutes autres immu-

⁹ Pour la discussion antérieure, voir 809^e séance, par. 1 à 4.

¹⁰ *Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Documents officiels, vol. II, p. 188.*

¹¹ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 110.

¹² Pour la discussion antérieure, voir 809^e séance, par. 1 à 4.

¹³ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 111.

¹⁴ Pour la discussion antérieure, voir 809^e séance, par. 5 à 9.

nités nécessaires pour permettre son passage ou son retour. Il fera de même pour les membres de sa famille bénéficiant des privilèges et immunités qui accompagnent la personne visée dans le présent paragraphe ou qui voyagent séparément pour la rejoindre ou pour rentrer dans leur pays.

2. Dans des conditions similaires à celles qui sont prévues au paragraphe 1 du présent article, les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des membres du personnel administratif et techniques ou de service de la mission spéciale et des membres de leur famille.

3. Les Etats tiers accordent à la correspondance et aux communications officielles en retrait, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et protection que l'Etat de réception. Sous réserve de dispositions du paragraphe 4, ils accordent aux courriers de la mission spéciale et aux valises de la mission spéciale en transit la même inviolabilité et la même protection que l'Etat de réception est tenu de leur accorder.

4. Pour que l'Etat tiers soit tenu de respecter les obligations mentionnées dans les trois paragraphes précédents, il doit avoir été informé d'avance, soit par la demande de visa, soit par une notification, du transit de la mission spéciale, et ne pas s'y être opposé.

5. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également aux personnes respectivement mentionnées dans ces paragraphes, ainsi qu'aux communications et valises officielles de la mission spéciale, lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure. »

109. M. TSURUOKA signale qu'il était absent lorsque la Commission a examiné l'article et qu'il n'est pas certain qu'un Etat tiers doive accorder l'inviolabilité lorsqu'il s'agit d'un de ses ressortissants. Il votera pour l'article sous cette réserve.

110. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, déclare partager l'opinion de M. Tsuruoka, mais il fait observer que, en vertu du paragraphe 3 de l'article 38, les Etats tiers n'ont pas plus d'obligations que les Etats de réception, dont les obligations à l'égard des personnes visées sont définies à l'article 35. Peut-être pourrait-il indiquer dans le commentaire que les personnes en question doivent jouir de toutes les immunités nécessaires, à condition que celles-ci ne soient pas plus étendues que celles qui sont accordées par l'Etat de réception; en d'autres termes l'Etat tiers n'est pas obligé de donner à ses ressortissants ou à ses résidents permanents d'autre immunité que l'immunité fonctionnelle.

111. M. TSURUOKA dit que cette solution le satisfait. Il pensait au cas d'une personne accusée d'un acte criminel, qui traverse le territoire du pays dont elle est ressortissante: les autorités de justice s'opposeraient peut-être à son passage.

112. M. PESSOU fait observer que, du moment que l'on part en mission, qu'elle soit spéciale ou générale, on est muni d'un passeport et que, selon la nature du

passeport, le passage est assuré. Il ne voit pas la nécessité de mettre tant d'obligations à la charge de l'Etat tiers et il doute que celui-ci les accepte.

113. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il est du même avis, mais que la Commission a décidé de prendre pour modèle l'article correspondant de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques¹⁵, sauf pour ce qui est du paragraphe 4, selon lequel l'Etat de transit sera informé d'avance du passage de la mission spéciale et pourra s'y opposer.

*Par 16 voix contre zéro, l'article 38 est adopté*¹⁶.

ARTICLE 39 (Obligation de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception) [40]¹⁷

114. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que l'article 39 est libellé comme suit :

« 1. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui entrent dans la composition des missions spéciales et qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat de réception.

2. Les locaux de la mission spéciale ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission spéciale telles qu'elles sont énoncées dans les présents articles, ou dans d'autres règles du droit international général, ou dans les accords particuliers en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception. »

*Par 16 voix contre zéro, l'article 39 est adopté*¹⁸.

ARTICLE 40 (Organe de l'Etat de réception avec lequel on traite les affaires officielles) [41]¹⁹

115. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que l'article 40 a la teneur suivante :

« Toutes les affaires officielles traitées avec l'Etat de réception, confiées à la mission spéciale par l'Etat d'envoi, doivent être traitées avec le Ministère des Affaires étrangères de l'Etat de réception ou par son intermédiaire, ou avec l'organe, la délégation ou le représentant dont il aura été convenu. »

116. Le Comité de rédaction a supprimé le paragraphe relatif aux agents de liaison, étant donné qu'à son avis,

¹⁵ *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels, vol. II, p. 95, article 40.*

¹⁶ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, paragraphe 112.

¹⁷ Pour la discussion antérieure, voir 809^e séance, par. 52 à 66.

¹⁸ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 113 et 114.

¹⁹ Pour la discussion antérieure, voir 809^e séance, par. 52 à 66.

« l'organe » de l'Etat de réception comprend aussi ces agents.

*Par 15 voix contre zéro, l'article 40 est adopté*²⁰.

ARTICLE 41 (Activité professionnelle) [42]²¹

117. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que l'article 41 est conçu comme suit :

« Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres de son personnel diplomatique ne doivent pas exercer dans l'Etat de réception une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel. »

*Par 16 voix contre zéro, l'article 41 est adopté*²².

ARTICLE 42 (Droit de quitter le territoire de l'Etat de réception) [43]

118. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que l'article 42 est libellé comme suit :

« L'Etat de réception doit, même en cas de conflit armé, accorder des facilités pour permettre aux personnes bénéficiant des privilèges et immunités, autres que les ressortissants de l'Etat de réception, ainsi qu'aux membres de la famille de ces personnes, quelle que soit leur nationalité, de quitter son territoire dans les meilleurs délais. Il doit en particulier, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transports nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens. »

*Par 16 voix contre zéro, l'article 42 est adopté*²³.

ARTICLE 43 (Cessation des fonctions de la mission spéciale) [44]

119. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, indique que l'article 43 a la teneur suivante :

« 1. Lorsqu'une mission spéciale cesse ses fonctions, l'Etat de réception est tenu de respecter et de protéger ses biens et ses archives, et de permettre à la mission diplomatique permanente ou au poste consulaire compétent de l'Etat d'envoi d'en prendre possession.

2. La rupture des relations diplomatiques entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception n'entraîne pas automatiquement la fin des missions spéciales existant au moment de la rupture, mais chacun des deux Etats peut mettre fin à la mission spéciale.

3. En cas d'absence ou de rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception et si une mission spéciale a cessé ses fonctions :

a) L'Etat de réception est tenu, même en cas de conflit armé, de respecter et de protéger les biens et les archives de la mission spéciale,

b) L'Etat d'envoi peut confier la garde des biens et des archives de la mission spéciale à un Etat tiers acceptable pour l'Etat de réception. »

120. M. PESSOU pense qu'il y a une certaine relation entre cet article et l'article 36 (Durée des privilèges et immunités) et il se demande s'il n'y aurait pas intérêt à les combiner.

121. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer qu'il s'agit de deux questions différentes : d'une part, les privilèges et immunités des personnes composant la mission spéciale; d'autre part, la cessation de la mission spéciale en tant qu'institution.

122. Il se demande encore si cet article doit figurer dans la première ou la deuxième partie, mais ce point sera tranché ultérieurement.

*Par 16 voix contre zéro, l'article 43 est adopté*²⁴.

123. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, parlant en qualité de Président du Comité de rédaction, déclare que le Comité n'a pas eu le temps d'examiner certaines propositions de M. Rosenne qui soulèvent des questions de fond et qu'il a, par conséquent, renvoyées à la Commission pour examen. L'une de ces propositions consiste à substituer les mots « Première partie — Règles générales » au titre des articles adoptés en 1964; l'autre à donner pour titre aux articles adoptés en 1965 les mots : « Deuxième partie — Facilités, privilèges et immunités ».

124. M. Rosenne a également proposé d'insérer un nouvel article ainsi conçu :

Article 16 bis (Application de la deuxième partie)

« 1. Les dispositions de la deuxième partie s'appliquent à toutes les missions spéciales, à moins que l'Etat d'envoi et l'Etat de réception n'en conviennent autrement.

2. Aucune disposition de la deuxième partie ne porte atteinte aux autres accords internationaux en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception, que l'un ou l'autre de ces Etats, ou les deux, soient ou non parties aux présents articles.

3. Aux fins de la deuxième partie, les expressions suivantes s'entendent comme il est précisé ci-dessous :

a) Le « chef de la mission spéciale » est la personne désignée conformément à l'article 6 des présents articles;

b) Les « membres de la mission spéciale » sont le chef de la mission spéciale et les membres de son personnel;

²⁰ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 115 à 117.

²¹ Pour la discussion antérieure, voir 809^e séance, par. 10 à 51.

²² Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 118.

²³ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 119 à 122.

²⁴ Pour l'adoption du commentaire, voir 821^e séance, par. 123 à 126.

c) Les expressions « membres du personnel de la mission spéciale », « membres du personnel diplomatique de la mission spéciale », « membres du personnel de service » et « locaux de la mission spéciale » ont les significations qui leur sont attribuées à l'article premier de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961. »

Les propositions de M. Rosenne concernant les titres des première et deuxième parties sont adoptées.

125. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner paragraphe par paragraphe l'article 16 *bis* proposé par M. Rosenne.

Paragraphe 1

126. M. ROSENNE expose que le paragraphe 1 a pour objet d'indiquer que les règles figurant dans la deuxième partie ne relèvent pas du *jus cogens* et que les Etats sont libres de convenir d'une règle différente dans un cas donné. Comme il l'a déjà dit au cours d'une discussion antérieure, les articles 1 à 16 fixent les traits distinctifs des missions spéciales par opposition aux missions permanentes. Sans attacher une grande importance à la place du nouvel article qu'il propose, il pense qu'il y aurait avantage à en faire l'introduction de la deuxième partie.

127. M. AGO, tout en éprouvant beaucoup de sympathie pour les préoccupations exprimées par M. Rosenne, voudrait pouvoir réfléchir davantage à une question qui certes le mérite. Ce nouvel article risque en effet d'avoir des résultats alarmants : là où la Commission n'introduit pas de clause de ce genre, on risque de conclure au *jus cogens*, ce qui n'est guère souhaitable lorsqu'il s'agit des missions spéciales. On pourrait peut-être résoudre le problème en ajoutant à d'autres articles des clauses comme celles que la Commission a adoptées en ce qui concerne l'immunité de juridiction civile. En tout cas, il ne faut pas prendre de décision hâtive.

128. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, se prononce contre la proposition de M. Rosenne et notamment contre son application à la deuxième partie seulement. On ne peut pas avoir deux systèmes différents, l'un pour la deuxième partie, l'autre pour la première. Les problèmes que soulève la proposition sont trop délicats pour être résolus à la hâte.

129. M. TOUNKINE se déclare opposé au paragraphe 1 à peu près pour les mêmes raisons que M. Ago et le Président. Ce paragraphe est calqué sur l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires²⁵, lequel est à la fois inapplicable et inexact en droit.

130. Une telle disposition encourt un autre reproche, à savoir qu'on peut l'interpréter comme impliquant que les Etats ne sont pas libres de convenir d'une autre procédure à moins qu'une clause expresse leur permettant de le faire ne figure dans chaque article.

131. L'examen de l'ensemble du problème devrait être différé jusqu'à ce que la Commission procède à un nouvel examen du projet à un stade ultérieur.

132. M. ROSENNE dit qu'il est prêt à accepter l'ajournement de l'examen du paragraphe 1.

L'examen du paragraphe 1 est ajourné.

Paragraphe 2

133. M. ROSENNE explique que le paragraphe 2 a pour but de protéger les accords existants et futurs entre Etats de la même manière que le fait le paragraphe 1 de l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. C'est là une disposition très importante pour bien marquer le caractère supplétif des articles et elle devrait certainement être incorporée dans le projet. Personnellement, M. Rosenne ne pense pas qu'elle fasse partie des clauses finales; en l'occurrence, il s'agit d'une question de fond.

134. M. AGO suggère que le paragraphe 2, lui aussi, soit examiné au stade final. Il se demande s'il est juste qu'il porte sur la deuxième partie et s'il ne vaudrait pas mieux la placer à la fin du projet comme portant sur l'ensemble. Il en voit l'utilité pour certaines conventions, mais il se demande si, au cas où certains Etats décideraient d'adopter la convention relative aux missions spéciales, il faudrait vraiment établir le principe que des accords particuliers qui donneraient un statut moins important à de telles missions devraient prévaloir sur cette convention. Il croit donc que la Commission doit réserver sa décision finale.

135. M. RUDA se déclare d'accord avec M. Ago. Au reste, il se demande ce que signifient les mots « que l'un ou l'autre de ces Etats, ou les deux, soient ou non parties aux présents articles ». Cette formule ne figure pas au paragraphe 1 de l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Si l'un des Etats n'est pas partie aux articles, ses accords particuliers concernant des missions spéciales ne seront pas touchés, puisque cette disposition ne relève pas du *jus cogens*.

136. M. ROSENNE juge la question importante et pense qu'elle devrait être mentionnée dans le rapport, bien que la Commission n'ait abouti à aucune décision en la matière.

137. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, estime que les questions soulevées par M. Rosenne sont trop importantes pour ne pas figurer dans le rapport et qu'elles méritent d'être examinées plus à fond ultérieurement.

Paragraphe 3

138. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il n'est pas recommandable de donner des définitions pour une partie seulement du projet : les définitions doivent porter sur l'ensemble, afin d'éviter qu'un mot n'ait un sens dans une partie et un autre sens dans l'autre. Au demeurant, la Commission a déjà chargé son Rapporteur spécial de lui présenter des définitions à la prochaine session.

139. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA estime que l'idée de M. Rosenne de se fonder sur la Convention de Vienne est excellente et mérite d'être retenue.

²⁵ *Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Documents officiels, vol. II, p. 191.*

140. Le PRÉSIDENT propose que la Commission décide de ne pas renvoyer l'article 16 *bis* au Comité de rédaction, mais de consigner dans le rapport qu'il sera examiné ultérieurement en deuxième lecture.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

820^e SÉANCE

Jeudi 8 juillet 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castren, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Pal, M. Pessou, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Egalement présent : M. Provenzali-Heredia, Observateur du Conseil interaméricain de juristes.

Coopération avec d'autres organismes

(A/CN.4/176)

(Reprise du débat de la séance précédente)

[Point 7 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite l'observateur du Conseil interaméricain de juristes à faire une déclaration.

2. M. PROVENZALI-HEREDIA (Observateur du Conseil interaméricain de juristes) dit que, si parfois les matières étudiées par les organismes juridiques interaméricains et par la Commission du droit international ne sont pas les mêmes, dans beaucoup d'autres cas, il y a une analogie évidente, en sorte que la présence d'observateurs ne répond pas à une simple formalité. La vie internationale contemporaine se caractérisant par la coopération dans tous les secteurs de l'activité humaine — politique, économique et juridique —, il importe que les représentants des systèmes régionaux connaissent dans le détail les règles générales de droit que formulent les organes juridiques mondiaux. Il importe aussi que les pays nouveaux fassent connaître leur vœu de voir étudier certains principes indispensables à leur existence autonome et à leur développement politique et social, afin d'enrichir ou de modifier le droit international traditionnel.

3. Le continent américain a ébauché des normes d'une haute valeur juridique. En ce qui concerne les effets juridiques des réserves aux traités multilatéraux, la norme panaméricaine, qui rejette la thèse de l'unanimité pour l'acceptation d'une réserve et préconise l'acceptation des réserves entre divers pays, facilite le progrès du droit international et garantit la souveraineté de tous les Etats, de ceux qui admettent la réserve comme de ceux qui la rejettent.

4. En matière d'asile, tant territorial que diplomatique, le Comité juridique interaméricain de Rio-de-Janeiro a élaboré des projets qui, élevés au rang de conventions, constituent des règles juridiques d'un extrême intérêt touchant une institution dont les pays d'Amérique sont fiers à juste titre.

5. Quant à la responsabilité internationale des Etats, diverses normes se sont dégagées dans les pays d'Amérique latine, qui ont été regroupées par le Conseil interaméricain de juristes au cours de la réunion qu'il a tenue à San Salvador en février 1965. Ces principes concernent notamment l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers, la condamnation des interventions diplomatiques et des interventions armées visant à protéger des intérêts privés étrangers et l'admission d'un concept nouveau du déni de justice. Cet ensemble de normes ne saurait manquer d'exercer une influence sur la transformation du droit international pour l'adapter aux réalités d'une époque aussi tourmentée dans le domaine politique que fertile en innovations juridiques et sociales.

6. Dans le domaine du droit international privé, le continent américain disposait d'un code dit « Code Bustamante ». Le Conseil interaméricain de juristes a fait sien la recommandation du Comité juridique de Rio-de-Janeiro tendant à mettre à jour ce monument juridique et en 1966 une conférence interaméricaine spéciale procèdera à cette révision. Cette vaste entreprise juridique, pour laquelle des études préliminaires sont en cours depuis plus de dix ans, consistera notamment à insérer dans le Code de nouvelles normes, désormais indispensables, comme celles qui ont trait aux conflits de lois en matière de droit du travail.

7. Il y a aussi en préparation deux instruments internationaux d'unification. Le premier est une convention sur l'extradition, qui sera applicable sur tout le continent, ayant été approuvée par le Conseil interaméricain de juristes et figurant à l'ordre du jour de la onzième Conférence interaméricaine. Le deuxième est un projet de traité énumérant les cas qui constituent une intervention et visant à assurer une application constante et stricte du principe de non-intervention, consacré par la Charte de l'Organisation des Etats américains et fondamental tant pour l'Organisation que pour chacun des Etats qui la composent.

8. Sont également en cours d'étude les aspects juridiques de l'Alliance pour le progrès et ceux du Marché commun et de l'intégration économique des pays américains qui tend à l'émancipation économique de l'Amérique latine.

9. Tels sont les travaux que les juristes d'Amérique du Nord et d'Amérique du Sud effectuent de concert, pour trouver des formules juridiques précises et satisfaisantes : c'est pourquoi ils se tiennent au courant de l'œuvre de la Commission du droit international qui représente aujourd'hui la contribution la plus précieuse à la science du droit international.

10. La Commission est en passe d'offrir au monde, avec son projet d'articles sur le droit des traités, la production juridique la plus remarquable peut-être de ce temps sur le plan international. Cette œuvre suppose l'incorporation, dans les limites des généralisations pos-

sibles, de toutes les expressions de la pensée juridique et du sentiment des collectivités qui les appliqueront. C'est pourquoi l'accueil que la Commission a fait à la position américaine en matière de réserves a été enregistré avec satisfaction.

11. Le projet sur le droit des traités exige aussi la garantie que son adoption ne sera pas compromise par des divergences éventuelles entre sa teneur et les dispositions des divers systèmes constitutionnels touchant la procédure interne à suivre en ce qui concerne les instruments internationaux. Cette garantie peut résider dans l'examen approfondi de la valeur et de l'utilisation des termes les plus simples — signature ou adhésion, approbation législative et ratification — et leurs synonymes, en tant que démarches successives et indispenables.

12. En ce qui concerne la collaboration entre la Commission et les organismes juridiques interaméricains, il y a lieu de regretter que M. Jiménez de Aréchaga, observateur de la Commission à la cinquième session du Conseil interaméricain de juristes, avec sa modestie habituelle, n'ait pas reproduit dans son rapport (A/CN.4/176) le texte de la résolution qui reconnaît combien cette collaboration est fructueuse. La Commission a certainement eu connaissance de ce texte qui lui permettra de comprendre pourquoi M. Provenzali-Heredia a souligné la nécessité de renforcer la liaison entre la Commission et les organismes en question.

13. Après avoir suivi les travaux de la Commission et lu les rapports des observateurs de la Commission détachés auprès des organismes juridiques régionaux, M. Provenzali-Heredia se dispose à proposer au Comité juridique d'inviter la Commission à désigner un observateur qui séjournerait à Rio-de-Janeiro, sinon pendant toute sa session annuelle de quatre-vingt dix jours, du moins pendant le minimum de temps suffisant pour se rendre compte de la manière dont le Comité travaille et des matières qu'il traite. En attendant, il serait indispensable d'établir des communications actives entre la Commission et le Comité au moyen de l'échange de documents, surtout des documents les plus récents, afin de dissiper la conviction erronée que la lenteur des organismes juridiques fait que l'adoption de normes permanentes par les organes politiques est si en retard sur les événements.

14. M. Provenzali-Heredia remercie la Commission de l'avoir entendu et forme des vœux pour qu'elle mène prochainement ses travaux à bien.

Droit des traités

(Reprise du débat de la 816^e séance)

[Point 2 de l'ordre du jour]

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (Fin)

ARTICLE PREMIER (Emploi des termes)¹

15. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les propositions du Comité de rédaction concernant l'article premier.

¹ Pour la discussion antérieure, voir 777^e séance, par. 5 à 78, 778^e séance, par. 1 à 60, et 810^e séance, par. 11.

16. Le Comité de rédaction a décidé de recommander la suppression des alinéas *b* et *g* et de la mention de la « signature » à l'alinéa *d* ainsi que le renvoi des décisions relatives à l'alinéa *c*, à un nouvel alinéa *f ter* relatif à la définition de « l'Etat contractant » et au paragraphe 2.

Les recommandations du Comité de rédaction sont adoptées.

17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que pour le reste de l'article premier le Comité de rédaction propose le texte suivant :

« 1. Aux fins des présents articles :

a) L'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu entre Etats en forme écrite et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière;

d) Les expressions « ratification », « adhésion », « acceptation » et « approbation » s'entendent, dans chaque cas, de l'acte ainsi dénommé par lequel l'Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par le traité;

e) L'expression « pleins pouvoirs » s'entend d'un document émanant de l'autorité compétente d'un Etat et désignant une personne pour représenter l'Etat dans la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité ou dans l'expression du consentement de l'Etat à être lié par un traité;

f) Une « réserve » est une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans son application audit Etat;

f) bis « partie » s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par un traité et à l'égard duquel le traité est entré en vigueur;

f) quater « organisations internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale.

18. En ce qui concerne les changements effectués, la mention de la « signature » a été supprimée dans l'alinéa *d* par suite des modifications apportées aux règles relatives à la signature. La définition a été abrégée et quelque peu modifiée pour faire ressortir le fait que les articles du projet concernant la ratification, l'adhésion, l'acceptation et l'approbation traitent de l'acte international et non des procédures internes qui peuvent le précéder.

19. L'alinéa *e* a été légèrement modifié. Le texte de 1962² était plus ou moins limité à l'instrument formel de pleins pouvoirs, mais la version révisée actuelle tient compte de la pratique moderne qui emploie des méthodes moins formelles.

20. L'alinéa *f* contient une définition extrêmement importante qui est essentiellement la même que celle qui

² *Annuaire de la Commission du droit international 1962*, vol. II, p. 176.

a été approuvée à la quatorzième session³. Le Comité de rédaction a cherché à mettre en relief que, quelle que soit sa désignation, toute déclaration visant à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions d'un traité constitue une réserve.

21. Dans l'alinéa *f bis*, le Comité de rédaction a proposé une nouvelle définition qui devra être examinée ultérieurement en corrélation avec la définition de « l'Etat contractant » qui pourra être insérée en tant qu'alinéa *f ter*.

22. L'alinéa *f quater* est également nouveau et a été inséré afin d'exclure les organisations non gouvernementales.

23. Le Comité de rédaction a consacré quelque temps à la discussion du paragraphe 2 et, tout en concluant à la nécessité d'une disposition de ce genre, il a décidé que, faute de temps, la question devait être ajournée jusqu'à la prochaine session.

24. La Commission est invitée à approuver le texte proposé pour l'article premier à titre provisoire, car il devra être examiné à nouveau lorsque la Commission procédera à la révision de l'ensemble du projet d'articles.

25. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA fait observer qu'il faudra apporter une légère correction au texte espagnol de l'alinéa *f bis* car le mot « *parte* » ne peut s'employer seul.

26. M. BRIGGS fait remarquer que le texte français de l'alinéa *d* doit être corrigé car le mot « international » qualifiant le mot « acte » a été omis. C'est là un point important car, comme le Rapporteur spécial l'a souligné devant le Comité de rédaction, on a tendance à confondre les aspects internes et internationaux de l'acte de ratification.

Par 16 voix contre zéro, l'article premier est adopté.

ARTICLE 3 *bis* (Traités établis dans le cadre d'une organisation internationale ou qui en sont l'acte constitutif)⁴

27. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'après avoir examiné la proposition qu'il avait faite dans son quatrième rapport (A/CN.4/177) tendant à insérer un article 3 *bis* relatif aux actes constitutifs des organisations internationales ou aux traités rédigés dans le cadre de ces organisations, le Comité de rédaction a décidé de recommander l'insertion dans le projet, à titre provisoire, d'une disposition sur ce sujet. Le texte a la teneur suivante :

« L'application des présents articles à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale ou qui a été dans le cadre d'une organisation internationale est subordonnée aux règles de l'organisation intéressée. »

28. M. ROSENNE estime que le titre de l'article de la version française doit être aligné sur la version anglaise.

Par 16 voix contre zéro, l'article 3 bis est adopté.

³ *Ibid.*

⁴ Pour la discussion antérieure, voir 780^e séance, par. 17 à 26.

Missions spéciales

(Reprise du débat de la séance précédente)

[Point 3 de l'ordre du jour]

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION
(Fin)

ARTICLE 24 (Inviolabilité des biens de la mission spéciale) [19, par. 3]⁵

29. Le PRÉSIDENT rappelle que M. Elias avait proposé de fusionner l'article 24 avec l'article 19. Après discussion, le Comité de rédaction a adopté le texte d'un troisième paragraphe à ajouter à l'article 19, qui vise à donner satisfaction à la fois aux défenseurs de la Convention de Vienne et à ceux qui sont d'avis d'adapter cette Convention au cas des missions spéciales. Le texte de ce paragraphe est ainsi libellé :

« 3. Les locaux de la mission spéciale, leur ameublement, les autres biens servant au fonctionnement de la mission spéciale et ses moyens de transport ne peuvent faire l'objet de perquisition, réquisition, saisie ou exécution de la part des organes de l'Etat de réception. »

30. M. PESSOU se demande si les mots « perquisition » ne font pas double emploi avec « saisie » et « exécution ».

31. Le PRÉSIDENT précise que la perquisition a pour but de rechercher quelque chose ou de constater un état de choses et qu'elle peut être opérée sans que rien soit saisi, tandis que par la saisie, on limite la disposition d'une chose où l'on retire quelque chose à quelqu'un. Au reste, cette numération est reprise de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques⁶.

Par 16 voix contre zéro, le nouveau paragraphe 3 de l'article 19, proposé par le Comité de rédaction, est adopté.

Par 16 voix contre zéro, l'ensemble de l'article 19, ainsi modifié, est adopté.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa dix-septième session A/CN.4/L.111 et additifs)

(Reprise du débat de la 819^e séance)

CHAPITRE V :

AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

(A/CN.4/L.111/Add.1)

(Suite)

32. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de la Section A1. Il propose de remplacer les deux derniers paragraphes par le texte préparé par

⁵ Pour la discussion antérieure, voir 806^e séance, par. 55 à 75, et 817^e séance, par. 33 à 58.

⁶ Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels, vol. 11, p. 93, article 22, paragraphe 3.

le Rapporteur général et M. Jiménez de Aréchaga et dont la teneur est la suivante :

« Le Comité juridique interaméricain, organe permanent du Conseil interaméricain de juristes, a été représenté par M. Elbano Provenzali-Heredia, qui a pris la parole devant la Commission.

La Commission a reçu une invitation permanente pour l'envoi d'un observateur au Conseil interaméricain de juristes. La Commission a pris note que la prochaine réunion du Conseil se tiendrait à Caracas (Venezuela), mais que la date n'en était pas encore fixée. Pour le cas où la réunion aurait lieu avant la prochaine session de la Commission, la Commission a prié son Président, M. Milan Bartos, d'assister à cette réunion, ou, s'il lui est impossible de le faire, de désigner un autre membre de la Commission ou le Secrétaire de celle-ci pour représenter la Commission. »

Il en est ainsi décidé.

La Section A.1, ainsi modifiée, est adoptée.

33. M. WATTLES (Secrétariat) indique que M. Rosenne a proposé d'insérer entre les sections D et E du Chapitre V le passage suivant relatif aux comptes rendus de la Commission :

« La Commission a examiné certaines suggestions touchant la présentation de ses comptes rendus dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, soumises afin d'en faciliter l'usage. Un certain nombre de suggestions ont été adoptées, dont le résultat apparaîtra dans les volumes de l'*Annuaire* pour 1965. »

34. M. BRIGGS dit que, sans vouloir dénigrer l'utilité de la table des matières détaillée qui figure maintenant au volume I, il pense que la valeur des deux volumes de l'*Annuaire* augmenterait considérablement s'ils comportaient un index.

35. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, approuve la suggestion de M. Briggs et exprime l'espoir que la prochaine édition de l'*Annuaire* de la Commission comportera un index par noms et par matières.

36. M. ROSENNE déclare s'être penché sur les problèmes techniques que pose l'établissement des *Annuaire*s de la Commission et, tout en reconnaissant que les index sont utiles, il est parvenu à la conclusion que, sans tenir compte des autres considérations qui entrent en jeu, leur confection pourrait retarder de six grands mois l'impression des *Annuaire*s. Il y a eu une nette amélioration dans la table des matières et les renvois du volume I de l'*Annuaire* de 1964 et d'autres améliorations doivent être introduites par le Secrétariat. Il insiste donc pour que la Commission ne prenne pas de décision hâtive en la matière mais qu'elle attende la parution de l'*Annuaire* de 1965 et que dans l'intervalle elle demande au Secrétariat de présenter un document indiquant les incidences financières et administratives de l'établissement d'un index pour l'un et l'autre volume.

37. M. WATTLES (Secrétariat) expose que la question des index des diverses publications des Nations Unies a été étudiée de façon approfondie au Siège et

qu'il s'est révélé virtuellement impossible de trouver des personnes qualifiées qui soient disposées à entreprendre cette tâche. Les membres de la Commission savent également qu'un index ne saurait être traduit dans une autre langue mais qu'il doit être entièrement refait pour chacune d'elles; or, les *Annuaire*s de la Commission sont publiés en trois langues. Si la Commission le désire, le Secrétariat peut certainement faire rapport sur la question à la prochaine session.

38. M. BRIGGS n'est pas entièrement convaincu par l'argument de M. Rosenne mais il serait satisfait si le Secrétariat pouvait soumettre un document sur la question que la Commission examinerait à sa dix-huitième session.

39. Le PRÉSIDENT suggère que la Commission accepte la formule proposée, qui sera insérée avant celle qui a trait au Séminaire de droit international.

Il en est ainsi décidé.

Le chapitre V, tel qu'il a été modifié, est adopté.

CHAPITRE III : MISSIONS SPÉCIALES

(A/CN.4/L.111/Add.3)

INTRODUCTION

40. Le PRÉSIDENT fait observer que les paragraphes 1 à 11 de l'Introduction reproduisent les paragraphes 25 à 35 du rapport de la Commission sur les travaux de sa seizième session⁷. Le Président juge donc inutile de les mettre en discussion.

Il en est ainsi décidé.

Les paragraphes 1 à 11 sont adoptés.

Les paragraphes 12 à 14 sont adoptés sans observations.

41. M. ROSENNE dit qu'il faudrait employer le temps présent dans les deuxième et troisième phrases du paragraphe 15.

Le paragraphe 15, ainsi modifié, est adopté.

Le paragraphe 16 est adopté sans observations.

COMMENTAIRES

42. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le commentaire relatif à deux articles figurant dans la deuxième Partie⁸.

Commentaire de l'article 17 (Facilités en général) [17] Les paragraphes 1) à 3) sont adoptés.

43. M. TOUNKINE doute que l'on puisse maintenir la troisième phrase du paragraphe 4). La question demande à être creusée plus avant.

44. Le PRÉSIDENT parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de modifier la phrase en question

⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-neuvième session, Supplément n° 9, p. 37 et 38.

⁸ Pour la discussion des articles, voir les 804^e à 809^e séances, 817^e séance, par. 1 à 96, 819^e séance, par. 92 à 140, et 820^e séance, par. 29 à 31.

en remplaçant le mot « parfois » par le mot « exceptionnellement » et le membre de phrase « ne rentrant pas dans la compétence des missions diplomatiques régulières » par les mots « par exemple les missions politiques à un niveau élevé, les missions de délimitation des frontières ».

Le paragraphe 4), ainsi modifié, est adopté.

45. Sir Humphrey WALDOCK éprouve des doutes concernant la teneur de la dernière phrase du paragraphe 5) : « Les facilités non énumérées sont exigées et dues en vertu des normes générales du droit international. » Il n'est pas du tout certain qu'il existe une règle générale de droit international obligeant les Etats à accorder les facilités en question aux missions spéciales. Tout dépend, en réalité, de l'interprétation effective de l'accord des parties consigné dans le traité relatif à la mission spéciale. Le Rapporteur spécial pense que cette phrase devrait être supprimée.

46. M. BRIGGS estime que les paragraphes 5) et 6) devraient être amalgamés, la première phrase seulement de chacun d'eux devant être retenue; les autres phrases de l'un et l'autre paragraphe sont à supprimer.

47. M. TOUNKINE souligne que les facilités dépendent entièrement des termes de l'accord. Celui-ci peut, naturellement, contenir une disposition générale stipulant que toutes les facilités nécessaires aux fins de la mission spéciale doivent être accordées; dans ce cas, la question dépendra de l'interprétation de cette clause générale. Toutefois, si les facilités à accorder à la mission spéciale sont effectivement spécifiées dans l'accord, il ne saurait être question de facilités supplémentaires exigées en vertu du droit international; M. Tounkine ne pense pas qu'il existe en droit international général une obligation d'accorder de telles facilités supplémentaires. Aucune règle non plus ne restreint le pouvoir des Etats d'énumérer limitativement les facilités à accorder à une mission spéciale.

48. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, estime, au contraire, que même si l'accord qui établit la mission n'a pas précisé quelles facilités seront accordées à celle-ci, il va de soi que la mission doit bénéficier de toutes les facilités nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. Cela ne dépend nullement de la bonne volonté de l'Etat de réception. Tel est l'état actuel de la pratique internationale à laquelle on s'est du reste référé à la Conférence de Vienne. D'autre part, étant donné que le paragraphe 5) concerne la tâche de la mission, alors que le paragraphe 6) se rapporte à ses membres, il propose, pour raccourcir le commentaire et fonder en un seul ces deux paragraphes, de modifier le début du paragraphe 5) comme suit : « La Commission est d'avis qu'il arrive souvent en pratique que les parties précisent dans des traités quelles sont les facilités qui doivent être garanties aux missions spéciales, mais celles-ci doivent aussi comprendre les facilités nécessaires à l'accomplissement normal de la tâche de la mission et à la vie normale de ses membres. »

49. M. PAL fait observer que le texte de l'article 17 est suffisamment explicite en ce qu'il précise que l'Etat de réception doit accorder à la mission spéciale « toutes

facilités pour l'accomplissement de ses fonctions, compte tenu de la nature et de la tâche de la mission spéciale ». Point n'est besoin d'une interprétation de l'article dans le commentaire et M. Pal propose de supprimer le paragraphe 5).

50. Sir Humphrey WALDOCK appuie cette proposition. La difficulté ne vient pas du texte de l'article 17 mais du problème beaucoup plus vaste des rapports entre un traité et les dispositions du projet d'articles, question qu'il n'est nullement nécessaire d'aborder dans le commentaire de l'article 17.

51. Le PRÉSIDENT propose de supprimer les paragraphes 5), 6) et 7).

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 17, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 18 (Logement de la mission spéciale et de ses membres) [18]

Le paragraphe 1) est adopté.

52. M. AGO propose de supprimer, dans la troisième phrase du paragraphe 2), le mot « provisoire » après le mot « logement ».

53. M. ROSENNE estime que, dans la deuxième phrase du paragraphe 2), les mots « ne peut pas prétendre » sont trop catégoriques et qu'il vaudrait mieux dire : « ne peut pas prétendre en général ».

54. Le PRÉSIDENT fait observer que l'Etat d'envoi ne peut jamais émettre une telle prétention.

55. M. AGO propose de rédiger la phrase comme suit : « La Commission est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'assurer, en toute hypothèse à l'Etat d'envoi d'une mission spéciale le droit d'acquérir des terrains pour la construction d'un local destiné à la mission. »

56. M. TOUNKINE accepte cette proposition.

Le paragraphe 2), ainsi modifié, est adopté.

56. M. CASTRÉN propose de remplacer, dans la quatrième phrase du texte français du paragraphe 3), les mots « mais nous croyons » par « mais on considère ».

Le paragraphe 3), ainsi modifié, est adopté.

58. Sir Humphrey WALDOCK constate que le paragraphe 4) entre dans des détails inutiles et qu'il est rédigé en termes trop impératifs.

59. M. TOUNKINE approuve cette observation; le contenu de ce paragraphe convient plus au rapport d'un Rapporteur spécial qu'au commentaire rédigé par la Commission elle-même.

Les paragraphes 4), 5) et 6) sont supprimés.

60. M. AGO propose de remplacer, dans l'avant-dernière phrase du paragraphe 7), les mots « en général » par le mot « parfois » et de supprimer, dans la dernière phrase, les mots « en général ».

Le paragraphe 7), ainsi modifié, est adopté.

Le commentaire de l'article 18, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 19 (Inviolabilité des locaux)
[19]

Les paragraphes 1) et 2) sont adoptés.

61. M. AGO propose de supprimer, dans le texte français de la deuxième phrase du paragraphe 3), le mot « très » devant le mot « souvent ».

Il en est ainsi décidé.

62. M. TOUNKINE estime qu'il ne convient pas de dire, dans la première phrase du paragraphe 3) du commentaire de l'article 19, que la règle énoncée dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques « doit être interprétée d'une manière particulière dans le cas des missions spéciales ». A son avis, cette phrase doit être remaniée et stipuler que, pour l'application de cette règle aux missions spéciales, il faut tenir compte du fait que les missions spéciales ne sont pas toujours dans la même situation que les missions permanentes.

63. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de modifier comme suit la phrase en question : « La Commission, en 1965, a été d'avis que les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques doivent être appliquées aux missions spéciales, compte tenu des circonstances dans lesquelles se trouvent lesdites missions. »

64. M. TOUNKINE accepte cette formule.

Le paragraphe 3) ainsi modifié et amputé de la dernière phrase, est adopté.

65. Répondant à M. AGO, le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, précise, à propos de la première phrase du paragraphe 4) que l'expression « mission spécialisée » désigne les missions auprès des organisations internationales ou celles qui s'occupent de questions spéciales et qui ont en pratique le rang d'ambassades, telles que les missions auprès de l'OTAN ou du Plan Marshall.

66. M. AGO pense que l'on peut supprimer les mots « soit régulière soit spécialisée ».

67. M. BRIGGS propose de supprimer la dernière phrase du paragraphe 4).

68. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, accepte la suppression de cette phrase qui est utile mais n'est pas indispensable.

69. M. AGO propose de rédiger le paragraphe 4 de la manière suivante : « Souvent les bureaux des missions spéciales sont installés dans des locaux qui jouissent déjà du privilège de l'inviolabilité. C'est ce qui se passe lorsqu'ils sont installés dans les locaux de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi s'il y en a une à cet endroit. Mais si la mission spéciale est installée dans des locaux particuliers, elle doit jouir également de l'inviolabilité de ses locaux afin qu'elle puisse accomplir ses fonctions sans entraves et que le secret de son travail soit assuré, sans égard à la situation des locaux en question. »

Le paragraphe 4), ainsi modifié, est adopté.

70. M. AGO propose de rédiger le paragraphe 5) comme suit : « La Commission s'est préoccupée de la

situation qui peut se produire dans certains cas exceptionnels où le chef de la mission spéciale refuserait aux représentants des autorités de l'Etat de réception, pour des raisons justifiées ou non, de pénétrer dans les locaux de la mission spéciale. Dans ce cas, le Ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception peut en appeler au chef de la mission diplomatique régulière de l'Etat d'envoi pour solliciter de lui la permission de pénétrer dans les locaux occupés par la mission spéciale. »

71. M. TOUNKINE déclare que la formule de M. Ago lui paraît acceptable d'une manière générale. Le texte proposé par le Rapporteur spécial n'est pas approprié; la Commission a décidé d'adopter, en matière d'inviolabilité des locaux de la mission spéciale, la règle contenue dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques⁹. Il n'est donc pas possible de donner à cette règle une interprétation différente dans le commentaire. La Convention de Vienne sur les relations consulaires ne s'applique pas en l'espèce; la situation envisagée à l'article 19 est tout à fait différente de celle des locaux consulaires. Conformément à la Convention de Vienne sur les relations consulaires, les autorités locales ont le droit de pénétrer dans les locaux consulaires dans certaines circonstances où le consentement du chef de poste est présumé. Aucune présomption de ce genre n'existe en ce qui concerne les locaux diplomatiques; en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, tout dépend de la décision du chef de mission; les autorités locales ne peuvent contester cette décision.

72. En conséquence, M. Tounkine ne trouve pas tout à fait satisfaisant le texte proposé par M. Ago dans la mesure où il indique que les autorités locales peuvent considérer les raisons données par le chef de la mission spéciale comme n'étant pas justifiées. Les autorités locales n'ont pas à se demander si les raisons sont justifiées ou non; tout ce qu'elles peuvent faire c'est d'en appeler au chef de la mission diplomatique permanente en lui demandant la permission de pénétrer dans les locaux en question.

73. M. ROSENNE pense que, conformément à la pratique usuelle, on pourrait insérer dans le commentaire un passage disant que certains membres de la Commission étaient partisans d'insérer dans l'article 19 une disposition analogue à celle qui figure dans le paragraphe 3 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires¹⁰ mais que cette opinion n'a pas prévalu et que la Commission a décidé de prendre pour base la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

74. M. AGO pense que l'objection de M. Tounkine est valable et qu'il faut supprimer la référence au paragraphe 2) de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Il propose donc de supprimer la fin du paragraphe 5) à partir des mots « Cette solution ».

⁹ Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, documents officiels, vol. II, p. 93, article 22.

¹⁰ Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, documents officiels, vol. II, p. 184.

75. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il aurait préféré conserver la référence à la Convention de Vienne sur les relations consulaires au moins dans une note en bas de page. Toutefois, il n'insiste pas sur ce point et accepte la première proposition de M. Ago.

La première proposition de M. Ago est adoptée.

76. M. AGO propose de supprimer le paragraphe 6).

Il en est ainsi décidé.

77. En réponse à M. AGO, le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, souligne qu'il est nécessaire de conserver au paragraphe 7) le dernier membre de phrase : « quel qu'en soit leur propriétaire ».

Le paragraphe 7) est adopté.

Le commentaire de l'article 19, ainsi modifié, est adopté.

La séance est levée à 13 h 5.

821^e SÉANCE

Vendredi 9 juillet 1965, à 9 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castren, M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Pal, M. Pessou, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de la dix-septième session (A/CN.4/L.111 et additifs) (Fin)

CHAPITRE III : MISSIONS SPÉCIALES (A/CN.4/L.111/Add.3 à 5) (Fin)

COMMENTAIRES (fin)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des commentaires des articles figurant dans la deuxième Partie ¹.

Commentaire de l'article 20 (Inviolabilité des archives et des documents) (A/CN.4/L.111/Add.3) [20]

Les paragraphes 1) à 3) sont adoptés.

2. Le PRÉSIDENT propose de modifier comme suit, dans la version française, les derniers mots de la pre-

mière phrase du paragraphe 4) : « ... la possession des documents par les membres de la mission spéciale ou par son personnel ».

Le paragraphe 4), ainsi modifié, est adopté.

Le commentaire de l'article 20, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 21 (Liberté de mouvement) [21]

3. Sir Humphrey WALDOCK propose de supprimer la dernière phrase du paragraphe 1, qui est inutile.

Le paragraphe 1), ainsi modifié est adopté.

4. M. TOUNKINE propose de supprimer les deux premières phrases du paragraphe 2); la première ne reflète pas exactement le fait que la Commission est parvenue, au cours de la présente session, à la même conclusion qu'en 1960 et la seconde vise à interpréter la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il propose également la suppression des deux dernières phrases qui traitent des zones appelées interdites. Le paragraphe commencerait donc par les mots « Les missions spéciales ont des tâches limitées »; les mots « Au contraire » tomberont par suite de la suppression des deux premières phrases.

5. Sir Humphrey WALDOCK appuie les modifications proposées par M. Tounkine.

Le paragraphe 2) est adopté avec ces modifications.

6. M. TOUNKINE propose la suppression du paragraphe 3) se référant au cas des Etats qui imposent des restrictions au mouvement des étrangers sur leur territoire.

Le paragraphe 3) est supprimé.

7. M. ROSENNE propose d'insérer dans la première phrase du paragraphe 4) après les mots « auprès de l'Etat de réception » les mots « ou à un poste consulaire de l'Etat d'envoi ». Il propose en outre de supprimer la seconde phrase qui donne les raisons de garantir la liberté mentionnée dans la première phrase.

Le paragraphe 4) est adopté avec ces modifications.

8. M. AMADO considère que le mot « points » qui figure dans la première phrase du paragraphe 5 n'est pas satisfaisant.

9. M. AGO propose de le remplacer par le mot « personnes ». Il propose en outre de supprimer les mots : « un besoin que les missions permanentes diplomatiques n'éprouvent pas ».

Le paragraphe 5) est adopté avec ces modifications.

10. M. AGO propose de supprimer le paragraphe 6).

Il en est ainsi décidé.

11. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer aussi le paragraphe 7) qui concerne un cas spécial.

Il en est ainsi décidé.

¹ Pour la discussion des articles, voir 804^e à 809^e séances, 817^e séance, par. 1 à 96, 819^e séance, par. 92 à 140, et 820^e séance, par. 29 à 31.

12. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que le paragraphe 8) est la conséquence d'une décision prise par la Commission à modifier la rédaction.

13. Sir Humphrey WALDOCK estime que le paragraphe 8) est trop court pour être compréhensible; il faut ou bien développer ce passage pour expliquer l'idée qu'il contient ou bien le supprimer.

14. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il ne voit pas d'objection à supprimer le paragraphe.

Le paragraphe 8) est supprimé.

Le commentaire de l'article 21, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 22 (Liberté de communication)
[22]

15. M. ROSENNE fait remarquer un certain manque d'uniformité dans le début des commentaires relatifs aux divers articles; dans certains cas ils commencent par les mots « Cet article » dans d'autres par les mots « Le texte de cet article », « Le projet de cet article » ou « Cet article a été rédigé ».

16. M. LACHS suggère d'adopter dans chaque cas la formule « Le projet de cet article ».

17. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, souligne que dans certains cas les articles reprennent sans modification des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et que, dans d'autres, ils reprennent seulement les idées qui s'y trouvent contenues. Il est cependant prêt à accepter que la formule employée soit uniforme.

Les paragraphes 1) à 3) sont adoptés.

18. M. AGO propose, afin d'alléger le texte du paragraphe 4, de le rédiger comme suit : « Le plus souvent, la mission spéciale entretient ses relations avec l'Etat d'envoi par l'intermédiaire de la mission diplomatique permanente de cet Etat, si une telle mission existe dans l'Etat de réception. Pour cette raison, la mission spéciale a le droit en particulier d'envoyer et de recevoir le courrier qui maintient les relations entre elle et la mission diplomatique permanente. »

19. M. TOUNKINE souligne qu'une question de fond se pose à propos de la dernière phrase du paragraphe 4) et probablement aussi à propos du commentaire d'un certain nombre d'autres articles. Les expressions telles que « la mission spéciale a le droit d'envoyer et de recevoir » doivent être évitées; si les projets d'articles que la Commission adopte expriment parfois une règle existante du droit international, ils contiennent souvent aussi des suggestions *de lege ferenda*. M. Tounkine propose donc que ce passage soit modifié comme suit : « C'est la raison pour laquelle l'article prévoit que la mission spéciale a le droit ... »

20. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il s'agit d'une différence de pratique suivant les Etats ainsi que d'une différence en doctrine. Il croit donc préférable de ne pas trancher nettement la question.

21. M. AGO propose que, dans ces conditions, la deuxième phrase de sa proposition commence par les mots : « C'est la raison pour laquelle on a prévu particulièrement le droit pour la mission spéciale d'envoyer ... »

22. M. PAL dit que l'article 22 ne prévoit pas en fait le droit de la mission spéciale d'envoyer et de recevoir des courriers; ses dispositions sont fondées sur la présomption que ce droit existe.

23. Le PRÉSIDENT pense qu'il convient d'accepter la proposition de M. Tounkine, étant donné que la situation est différente selon que la Commission constate un droit existant ou que c'est elle-même qui considère qu'un tel droit doit être reconnu.

24. M. ROSENNE dit que la question de fond soulevé par M. Tounkine est très importante et qu'elle intéresse l'ensemble du projet.

25. Il propose donc d'insérer, au paragraphe 15 de l'introduction du chapitre III (A/CN.4/111/Add.3), la phrase suivante : « En déclarant le projet d'articles, la Commission s'est attachée à codifier les règles modernes du droit international en matière de missions spéciales et les articles formulés par la Commission contiennent à la fois des éléments de développement progressif et des éléments de codification du droit. »

26. Cette phrase est tirée de l'introduction au chapitre II (Droits des traités) du rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session². Une phrase analogue figure dans tous les rapports de la Commission sur le droit des traités.

27. M. BRIGGS appuie cette proposition.

28. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, accepte la proposition.

La proposition de M. Rosenne est adoptée.

29. M. AGO craint que le texte du paragraphe 5) ne risque d'être interprété comme concernant uniquement le cas d'une mission spéciale qui opérerait dans une région frontalière.

30. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que pour éviter toute équivoque, il vaut mieux supprimer les paragraphes 4) et 5).

Les paragraphes 4) et 5) sont supprimés.

31. Le PRÉSIDENT propose de remplacer, dans le texte français du paragraphe 6, les mots « moyens de transmission sans fil » par « postes émetteurs ».

32. M. AGO estime que le début du paragraphe 6) pourrait se lire comme suit : « La Commission n'a pas cru devoir s'éloigner de la pratique selon laquelle l'utilisation des moyens de transmission ... »

33. M. BRIGGS est d'avis que le paragraphe 6) n'est pas nécessaire; la règle est énoncée dans l'article et n'a pas besoin de figurer dans le commentaire.

34. M. ROSENNE pense qu'il serait utile de maintenir le paragraphe 6) sous la forme suggérée par

² *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 16, par. 22.*

- M. Ago, car il reflète les dispositions contenues dans les deux Conventions de Vienne et les arrangements adoptés par l'Union internationale des télécommunications.
35. Sir Humphrey WALDOCK dit qu'il est souhaitable de conserver le paragraphe 6) car la matière qui y est traitée a fait l'objet de longues discussions aux deux Conférences de Vienne et qu'un commentaire sur le sujet est nécessaire.
36. M. PESSOU craint que la mention expresse des postes émetteurs ne risque de permettre certaines activités d'espionnage.
37. Le PRÉSIDENT propose de s'en tenir à la formule de M. Ago.
- Il en est ainsi décidé.*
- Le paragraphe 6), ainsi modifié, est adopté.*
38. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, précise que le paragraphe 7) vise à montrer que la Commission a été consciente de la différence entre les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et celles de la Convention de Vienne sur les relations consulaires concernant la valise et qu'elle s'est prononcée en faveur de l'inviolabilité absolue de la valise des missions spéciales.
39. M. PESSOU souligne que des événements récents, notamment en Afrique, ont montré toute l'importance de la question.
- Le paragraphe 7) est adopté.*
40. M. AGO propose de supprimer le paragraphe 8).
- Il en est ainsi décidé.*
41. Le PRÉSIDENT propose d'ajouter, dans la dernière phrase du paragraphe 9), le mot « aussi » après les mots « peuvent être ».
42. M. BRIGGS propose de supprimer, au paragraphe 9), la dernière phrase qui a trait aux commandants de bateaux commerciaux de navigation intérieure.
43. M. TOUNKINE propose de supprimer le mot « For » au début de la deuxième phrase du texte anglais du paragraphe 9).
44. Sir Humphrey WALDOCK souligne que ce changement alignerait le passage sur le texte français; il faudrait vérifier l'ensemble du texte pour assurer la concordance des deux versions.
- Le paragraphe 9) est adopté, avec les modifications proposées par le Président et par M. Tounkine.*
- Le commentaire de l'article 22, ainsi modifié, est adopté.*
- Commentaire de l'article 23 (Exemptions fiscales de la mission) [23]*
- Le paragraphe 1) est adopté.*
45. M. AGO propose de remplacer, dans la première phrase du paragraphe 2), les mots « on applique », par les mots « on doit appliquer » et de supprimer le mot « toutes ».
- Il en est ainsi décidé.*
- Le paragraphe 2), ainsi modifié, est adopté.*
46. M. AGO propose de rédiger comme suit la troisième phrase du paragraphe 3) : « Cela n'empêche pas toutefois que dans certains cas exceptionnels prévus par les accords internationaux, des missions spéciales puissent être autorisées à effectuer de telles perceptions. » et de commencer la quatrième phrase par les mots « La Commission a donc décidé ... »
- Il en est ainsi décidé.*
- Le paragraphe 3), ainsi modifié, est adopté.*
- Le commentaire de l'article 23, ainsi modifié, est adopté.*
47. Le PRÉSIDENT indique que l'article 24 concernant l'inviolabilité des biens de la mission spéciale n'est mentionné que pour mémoire puisqu'il a été incorporé à l'article 19³.
- Commentaire de l'article 25 (Inviolabilité de la personne) [24]*
- Le paragraphe 1) est adopté.*
48. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer, dans la deuxième phrase du paragraphe 2), le mot « très » devant le mot « difficile ».
49. M. BRIGGS estime que l'expression « petite immunité » consulaire n'est pas claire.
50. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, précise qu'il s'agit là d'une expression comode et admise dans la pratique.
51. M. CASTRÉN juge préférable de parler d'immunité fonctionnelle comme dans le commentaire de l'article 27.
52. M. AMADO souhaite qu'au lieu du passage commençant par les mots « Il est très difficile d'adopter », on indique plutôt que la Commission a hésité à fixer des règles précises sur cette question.
53. M. AGO propose de remplacer le paragraphe 2) par le texte ci-après :
- « La Commission a discuté de l'opportunité de n'accorder aux membres d'une mission spéciale que l'inviolabilité de la personne limitée à l'exercice de leurs fonctions. La majorité de la Commission n'a pas cru devoir se rallier à ce point de vue. »
54. M. LACHS et le PRÉSIDENT acceptent cette proposition.
- Le paragraphe 2), ainsi modifié, est adopté.*
55. M. AMADO propose de supprimer le paragraphe 3).
- Il en est ainsi décidé.*
- Le commentaire de l'article 25, ainsi modifié, est adopté.*
- Commentaire de l'article 26 (Inviolabilité du logement privé) [25]*
- Le paragraphe 1) est adopté.*

³ Voir 820^e séance, par. 29.

56. M. AMADO, se référant à la deuxième phrase du paragraphe 2), déclare n'être satisfait ni du mot « durable » ni de l'assonance « seulement provisoirement ».

57. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer la phrase en question qui correspondait à une observation faite par M. Amado ⁴.

Il en est ainsi décidé.

58. M. LACHS propose d'ajouter à la première phrase, pour tenir compte de l'observation de M. Amado, les mots « en raison du caractère temporaire des missions spéciales ».

Il en est ainsi décidé.

59. M. PESSOU pense qu'il serait préférable d'employer, dans le texte français, le terme « résidence » plutôt que « demeure » ou « logement ».

60. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer que l'article a déjà été adopté par la Commission. Au reste, la « résidence » dans la pratique diplomatique a un autre sens qu'en droit civil, car elle désigne généralement l'édifice où est logé le chef de la mission.

Le paragraphe 2), ainsi modifié, est adopté.

61. M. ROSENNE dit que, pour autant qu'il s'agit de la version anglaise, le mot « pretext », qui figure dans la seconde phrase du paragraphe 3) est trop fort et comporte une nuance péjorative.

62. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il a tenu à employer un terme péjoratif pour désigner les raisons fallacieuses dont les policiers pourraient se servir pour pénétrer dans le logement de la mission spéciale.

63. Sir Humphrey WALDOCK partage l'avis de M. Rosenne et estime que le mot « ground » devrait être substitué au mot « pretext ». La Commission ne doit pas critiquer trop vivement une pratique des Etats, quel que soit le degré de sa désapprobation.

64. M. LACHS approuve le précédent orateur; la Commission doit présumer que les Etats agiront loyalement en matière d'inviolabilité du logement privé.

65. M. ROSENNE dit qu'il faudrait apporter une autre modification à la seconde phrase du paragraphe 3), car il est à présumer que l'ensemble de l'édifice dans lequel la mission spéciale est logée sera accessible au public.

66. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer la dernière partie de la deuxième phrase, à partir des mots « sous prétexte que ... »

Il en est ainsi décidé.

67. M. TOUNKINE propose de supprimer les mots « la Commission considère que » car le reste du paragraphe 3) énonce des règles qui sont également applicables aux missions permanentes.

68. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, accepte la suppression des mots « La Commission considère que » et propose que le paragraphe débute ainsi « L'inviolabilité de logement des membres des missions spéciales doit être garantie. »

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 3), ainsi modifié, est adopté.

Le commentaire de l'article 26, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 27 (Immunité de juridiction) [26]

Le paragraphe 1) est adopté.

69. M. AGO propose de supprimer le paragraphe 2), lequel renferme un historique qui n'a plus guère d'intérêt, et de remplacer les paragraphes 3) à 6) par le texte ci-après :

« La Commission a discuté la question de savoir s'il faut ou non reconnaître aux membres des missions spéciales l'immunité entière et illimitée de la juridiction pénale, civile et administrative. Certains membres de la Commission ont été d'avis qu'en principe il faudrait se limiter à l'immunité fonctionnelle pour toutes les missions spéciales. On ne devrait s'en écarter qu'en ce qui concerne l'immunité en matière criminelle, car toute limitation de la liberté des personnes empêche l'accomplissement libre des tâches de la mission spéciale. Contrairement à cette opinion, la majorité de la Commission a décidé de reconnaître aux membres des missions spéciales la pleine immunité de juridiction de l'Etat de réception en toutes matières (pénale, civile et administrative). Toutefois, la Commission a introduit dans le texte du paragraphe 2 l'expression « à moins qu'il n'en soit convenu autrement », pour montrer qu'il est loisible aux Etats intéressés de limiter l'immunité de juridiction. En résumé donc, le droit commun envisagé par la Commission est la pleine immunité de la juridiction pénale, civile et administrative, mais les Etats intéressés ont la faculté d'instituer par accord un régime restreint de cette immunité. »

70. M. ROSENNE fait observer que le texte proposé par M. Ago demande à être quelque peu modifié car la liberté des Etats de déroger aux règles énoncées à l'article 27 ne s'applique qu'à la juridiction civile et administrative.

La proposition de M. Ago est adoptée avec cette modification.

Le commentaire de l'article 27, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 27 bis (Renonciation à l'immunité) [27]

Le commentaire de l'article 27 bis est adopté.

Commentaire de l'article 28 (Exemption de la législation sur la sécurité sociale) [28]

Le paragraphe 1) est adopté.

71. M. LACHS propose de supprimer les paragraphes 2) et 3), car l'historique qu'ils retracent n'est pas nécessaire.

Il en est ainsi décidé.

⁴ Voir 807^e séance, par. 47.

72. M. AGO se demande, à propos du paragraphe 4), si les membres de toutes les missions spéciales risquent « leur vie et leur santé ».

73. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose d'insérer les mots « dans certains cas » entre les mots « à cause » et « de la difficulté », ainsi que de supprimer la dernière phrase du paragraphe.

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 28, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 28 bis (Exemption des impôts et taxes) [29]

74. Le PRÉSIDENT propose de remplacer, au paragraphe 1), les mots « L'article 28 bis » par « Cet article ».

Il en est ainsi décidé.

75. M. AGO propose de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 2).

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 28 bis, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 29 (Exemption des protestations personnelles) [30].

Le paragraphe 1) est adopté.

76. M. LACHS propose de supprimer le paragraphe 2).

Il en est ainsi décidé.

77. M. AGO propose de supprimer le paragraphe 3).

78. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, s'élève contre cette proposition. Le Rapporteur spécial avait sur la question des idées personnelles que la Commission a décidé de noter dans le commentaire.

Le paragraphe 3) est adopté.

79. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer le paragraphe 4).

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 29, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 30 (Exemption douanière) (A/CN.4/L.111/Add.4) [31]

Le paragraphe 1) est adopté.

80. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer les paragraphes 2) et 3).

Il en est ainsi décidé.

81. M. ROSENNE demande quel est le sens de la parenthèse qui figure au paragraphe 4) (« réceptions spéciales, installation spéciale de machines, etc. »).

82. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, explique que c'est là un sujet de divergences entre les Etats d'envoi et les Etats de réception.

Cependant, il accepte de supprimer le texte entre parenthèses.

83. M. AGO propose de supprimer les derniers mots du paragraphe : « et au profit des missions spéciales ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 4), ainsi modifié, est adopté.

84. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer les paragraphes 5) et 6).

Il en est ainsi décidé.

85. M. TOUNKINE propose la suppression du paragraphe 7).

Il en est ainsi décidé.

86. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer les deuxième, troisième et quatrième phrases du paragraphe 8) ainsi que les mots « à dessein » qui figurent dans la dernière phrase.

Le paragraphe 8), ainsi modifié, est adopté.

87. M. AGO propose de supprimer le paragraphe 9).

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 30, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 31 (Personnel administratif et technique) [32]

Le commentaire de l'article 31 est adopté.

Commentaire de l'article 32 (Membres du personnel de service) [33]

Le commentaire de l'article 32 est approuvé.

Commentaire de l'article 33 (Personnes au service privé) [34]

Le paragraphe 1) est approuvé.

88. M. AMADO propose de supprimer les mots « l'idée », dans la première phrase du paragraphe 2).

Il en est ainsi décidé.

89. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer la partie du paragraphe qui suit les mots « leur commodité personnelle ».

90. M. ROSENNE préférerait que l'on maintienne la mention de la santé.

91. M. AGO propose la formule : « pour leur santé et commodité personnelle ».

La proposition est adoptée.

Le paragraphe 2), ainsi modifié, est adopté.

92. M. AGO propose de supprimer les trois dernières phrases du paragraphe 3) qui suivent les mots « service privé ».

Il en est ainsi décidé.

93. M. AMADO, constatant que le paragraphe renferme deux fois l'expression « en pratique, la question

se pose de savoir », propose de la remplacer la deuxième fois par « il s'agit de savoir ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 3), ainsi modifié, est adopté.

94. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de remplacer, au paragraphe 4), les mots « petite immunité » par « immunité fonctionnelle » et de supprimer l'exemple qui suit et la fin de la deuxième phrase.

Il en est ainsi décidé.

95. M. AGO propose de supprimer le mot « aussi » au début du paragraphe.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 4), ainsi modifié, est adopté.

Le commentaire de l'article 33, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 34 (Membres de la famille) [35]

Le paragraphe 1) est adopté.

96. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer la première phrase du paragraphe 2).

Il en est ainsi décidé.

97. M. TOUNKINE doute que la dernière phrase du paragraphe 2) soit compatible avec les termes mêmes de l'article 34.

98. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer la dernière phrase du paragraphe.

Il en est ainsi décidé.

99. M. AGO propose de supprimer la parenthèse « (déplacement sur le terrain) » dans la troisième phrase.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2), ainsi modifié, est adopté.

100. M. AMADO dit qu'il n'est pas satisfait de la première phrase du paragraphe 3).

101. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de remplacer les deux premières phrases du paragraphe 3) par le texte suivant : « La Commission s'est rendu compte que la tentative d'énumérer les personnes qui rentrent dans la notion de membres de la famille n'a abouti à aucun résultat, ni à la première ni à la deuxième Conférence de Vienne (en 1961 et en 1963). »

Il en est ainsi décidé.

102. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA propose de supprimer la phrase entre parenthèses à la fin du paragraphe. (« La fille mariée accompagne souvent son père pour des raisons de santé. »)

Il en est ainsi décidé.

103. M. ROSENNE suggère d'ajouter, au début de la troisième phrase du paragraphe 3), les mots : « Toute-

fois, dans le cas des missions spéciales », afin d'indiquer que la situation n'est pas la même que dans le cas des missions diplomatiques ou consulaires.

104. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de remplacer la phrase « Elle est persuadée que ce nombre doit être réduit aux plus proches parents », par la suivante : « Mais, la Commission estime que dans le cas des missions spéciales, leur nombre doit être réduit. »

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 3), ainsi modifié est adopté.

105. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de donner au début du paragraphe 4) la forme suivante : « En pratique, les limitations sont parfois générales ... » et de supprimer la dernière phrase du paragraphe.

106. M. AGO propose de supprimer tous les mots entre parenthèses.

Ces modifications sont adoptées.

107. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer le paragraphe 5).

Il en est ainsi décidé.

108. M. AGO propose de faire du paragraphe 6) la dernière phrase du paragraphe 4).

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 4), ainsi modifié, est adopté.

Le commentaire de l'article 34, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 35 (Ressortissants de l'Etat de réception et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat de réception) [36]

Le paragraphe 1) est adopté.

109. M. AGO propose de supprimer le paragraphe 2).

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 3) est adopté.

110. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer les trois dernières phrases du paragraphe 4), la totalité du paragraphe 5) et les trois dernières phrases du paragraphe 6).

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 35, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 36 (Durée des privilèges et immunités) [37]

Le commentaire de l'article 36 est adopté.

Commentaire de l'article 37 (Cas de décès)⁵ [38].

Le paragraphe 1) est adopté.

⁵ Voir 819^e séance, par. 101 à 107.

111. M. ROSENNE propose de supprimer les mots « très souvent » qui figurent dans la deuxième phrase du paragraphe 2).

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 37, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 38 (Transit par le territoire d'un Etat tiers) [39]

112. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de supprimer le paragraphe 2) qui a été rédigé avant que le Comité de rédaction mette au point le texte définitif de l'article 38.

Le commentaire de l'article 38 est adopté avec cette modification.

Commentaire de l'article 39 (Obligation de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception) (A/CN.4/L.111/Add.5) [40]

113. M. LACHS dit qu'il n'est pas très satisfait du mot « standard » qui revient deux fois dans le paragraphe 1).

114. M. AGO propose de substituer « générale » à « standard » et de remplacer, dans la troisième phrase, les mots « au droit international » par « aux règles générales du droit international ». Enfin, il suggère de supprimer l'avant-dernière phrase du paragraphe 1).

Le paragraphe 1) est adopté, avec ces modifications.

Le commentaire de l'article 39, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 40 (Organe de l'Etat de réception avec lequel on traite les affaires officielles) [41]

115. M. ROSENNE est d'avis que, pour éviter une répétition inutile, il faut supprimer le passage qui commence par les mots « tous les organes de l'Etat de réception », dans la deuxième phrase du paragraphe 1) et se termine par les mots « communiquer avec » dans la quatrième phrase.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1), ainsi modifié, est adopté.

116. M. AGO propose de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 2) et de donner au début de la troisième phrase la forme suivante : « Les rapports des missions spéciales sont limités ... »

Il en est ainsi décidé.

117. M. ROSENNE estime que la fin du paragraphe 2) entre dans trop de détails et il propose de supprimer toute la fin du paragraphe 2) à partir de la sixième phrase commençant par les mots « Dans la pratique ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2), ainsi modifié, est adopté.

Le commentaire de l'article 40, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 41 (Activité professionnelle) [42]

Le paragraphe 1) est adopté.

118. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, propose de ne conserver du paragraphe 2) que la première phrase, de supprimer la première phrase du paragraphe 3) et d'ajouter le reste du paragraphe 3) au paragraphe 2).

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 37, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 42 (Droit de quitter le territoire de l'Etat de réception) [43]

119. M. AGO pense qu'il convient de supprimer, au paragraphe 3), les mots « qui ne jouissent que de la « petite immunité » (immunité fonctionnelle) de la juridiction pénale ».

Il en est ainsi décidé.

120. M. ROSENNE fait observer que, puisque l'article 42 reproduit mot pour mot le texte de l'article 44 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, les paragraphes 2) à 6) du commentaire sont inutiles et devraient être supprimés.

121. Sir Humphrey WALDOCK estime que l'on peut se passer des paragraphes 4), 5) et 6) du commentaire.

122. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, accepte de supprimer les paragraphes 3), 4), 5) et 6) du commentaire, à condition que le texte en soit reproduit dans le compte rendu analytique. Ce texte est le suivant :

« 3. Bien que cette inviolabilité ne soit pas garantie aux membres du personnel de service et du personnel privé, ces personnes ont, si elles ne sont pas des ressortissants de l'Etat de réception, le droit, en vertu de l'article 42, de quitter le territoire de cet Etat.

4. Il est à souligner qu'aux fins de l'article 42, il n'y a pas assimilation entre les ressortissants et les résidents permanents de l'Etat de réception. C'est la nationalité des intéressés qui est décisive.

5. Il faut noter aussi que cet article, comme l'article correspondant de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, s'inspire de l'idée de l'unité de la famille, principe du droit international humanitaire. Les membres de la famille, même s'ils ont la nationalité de l'Etat de réception, ont le droit de quitter le territoire de cet Etat.

6. On s'est demandé en théorie si le droit de quitter le territoire de l'Etat de réception signifie le droit au rapatriement ou l'autorisation donnée à la personne en question de quitter le territoire de l'Etat de réception dans la direction voulue. La conception moderne est orientée vers cette deuxième solution (liberté de mouvement de la personne). »

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 42, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 43 (Cessation des fonctions de la mission spéciale) [44]

Les paragraphes 1) et 2) sont adoptés.

123. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, fait observer qu'il faudrait, dans la parenthèse de la seconde phrase du paragraphe 3), remplacer les mots « à cet article » par « de l'article premier », pour éviter toute confusion.

Le paragraphe 3), ainsi modifié, est adopté.

124. M. AGO propose de supprimer les deuxième et troisième phrases du paragraphe 4).

125. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, accepte cette suppression, à condition d'ajouter dans la première phrase après les mots « mettre fin », les mots « par acte unilatéral ».

Il en est ainsi décidé.

126. M. ROSENNE propose de rédiger comme suit le passage en question : « le droit, pour chacun des Etats intéressés, de mettre fin par acte unilatéral ... »

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 4), ainsi modifié, est adopté.

Le paragraphe 5) est adopté.

Le commentaire de l'article 43, ainsi modifié, est adopté.

C. — Suggestions et remarques de la Commission

127. M. ROSENNE fait observer que le titre de la Section C n'est pas satisfaisant et qu'il faudrait le modifier de la façon suivante : « Autres décisions, suggestions et remarques de la Commission ».

Il en est ainsi décidé.

Les paragraphes 1) et 2) sont adoptés.

128. M. ROSENNE dit que, tout en approuvant le contenu du paragraphe 3), il ne le trouve pas suffisamment explicite en vue d'obtenir des gouvernements des suggestions concernant les « missions spéciales à un niveau élevé ». Il suggère de joindre en annexe au rapport de la Commission sur la présente session, le projet de dispositions relatives aux dites missions que le Rapporteur spécial a soumis dans son deuxième rapport (A/CN.4/179).

129. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit qu'il faudrait indiquer que ce projet de dispositions a été préparé par lui, mais qu'il n'a pas été discuté par la Commission et n'est reproduit qu'à titre d'information.

Le paragraphe 3) est adopté.

130. M. TOUNKINE propose la suppression du paragraphe 4). Il est prématuré de mentionner la question du statut juridique des délégations aux conférences et congrès internationaux. La Commission pourrait discuter de la question ultérieurement lorsqu'elle sera saisie des propositions de M. El-Erian sur le sujet des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

Le paragraphe 4) est supprimé.

131. M. TOUNKINE propose qu'il soit dit simplement dans le paragraphe 5) que la Commission s'est, comme d'habitude, abstenue de traiter de la question des

clauses finales. Lorsqu'elle préparera le projet définitif, la Commission pourra peut-être présenter des suggestions sur la méthode de rédaction des clauses finales.

La proposition de M. Tounkine est adoptée.

132. Le PRÉSIDENT propose de supprimer la fin du paragraphe 6) à partir des mots : « Cette différenciation ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 6), ainsi modifié, est adopté.

133. M. TOUNKINE propose de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 7) qui énonce que les articles du projet sur les missions spéciales ont un caractère supplétif. Cette affirmation soulève une très vaste question que la Commission n'est pas appelée à traiter pour le moment.

Il en est ainsi décidé.

134. Le PRÉSIDENT propose d'ajouter, dans la première phrase du paragraphe 7), les mots « pour le moment » après les mots « La commission n'a pas accepté » et de supprimer la deuxième phrase dudit paragraphe.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 7) est adopté avec ces modifications.

La Section C, ainsi modifiée, est adoptée.

Le chapitre III du projet de la Commission sur les travaux de la première partie de sa dix-septième session (A/CN.4/L.111 et Add.1 à 5) est adopté, tel qu'il a été modifié et sous réserve de changements d'ordre rédactionnel.

Clôture de la première partie de la dix-septième session

135. Le PRÉSIDENT exprime ses remerciements aux membres de la Commission pour leur coopération. Il remercie en particulier les deux Vice-Présidents, le Rapporteur général et le Rapporteur spécial sur le droit des traités. Il dit combien la Commission a apprécié l'excellence des services qui lui ont été fournis par le Secrétaire et par l'Office européen des Nations Unies.

136. M. AGO rend hommage à la façon magistrale dont le Président a conduit les travaux de la Commission et il le remercie tout particulièrement pour la manière dont il s'est acquitté de ses fonctions de Rapporteur spécial sur les missions spéciales.

137. M. AMADO fait l'éloge du Président qui a si bien dirigé les débats, remercie ses collègues et témoigne sa gratitude à tous les membres du Secrétariat.

138. M. TOUNKINE dit que les résultats obtenus au cours de la première partie de la session sont dus, dans une large mesure, aux efforts du Président et des autres membres du bureau de la Commission. Il exprime également sa grande satisfaction des efforts accomplis par le Secrétariat.

139. L'atmosphère dans laquelle travaille la Commission a été définie de façon heureuse par l'un des anciens membres de la Commission, M. Douglas

L. Edmonds, décédé depuis, qui a dit : « Il y a eu parfois désaccord entre nous, mais jamais de discorde. »

140. M. ROSENNE déclare que le résultat obtenu, à savoir l'achèvement des travaux sur les quarante-quatre articles relatifs aux missions spéciales, est entièrement dû à la vigueur et à l'enthousiasme du Président en tant que Rapporteur spécial. Il s'associe aux hommages adressés au Président et aux autres membres du bureau de la Commission ainsi qu'au Secrétariat.

141. M. PAL pense que la Commission doit se féliciter du choix qu'elle a fait en élisant le Président et les autres membres du bureau de la dix-septième session, et il s'associe à la gratitude exprimée envers le Secrétariat pour sa contribution aux travaux de la Commission.

142. M. TSURUOKA et M. YASSEEN s'associent aux félicitations adressées au Président, aux autres membres du bureau, aux Rapporteurs spéciaux et au Secrétariat.

143. Sir Humphrey WALDOCK fait siennes les observations des précédents orateurs et ajoute qu'en tant que Rapporteur spécial sur le droit des traités, il a contracté une véritable dette de reconnaissance envers le Président, pour sa précieuse assistance.

144. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA rend hommage au Président, aux membres du bureau et aux Rapporteurs spéciaux et remercie le Secrétariat de la tâche accomplie.

145. M. RUDA dit que la manière dont le Président a conduit les débats a aidé à maintenir l'atmosphère d'amitié, de compréhension et d'objectivité qui est le trait caractéristique des travaux de la Commission. Un

hommage plus particulier est dû à Sir Humphrey Waldock en tant que Rapporteur spécial sur le droit des traités, pour son immense contribution à une tâche d'importance historique. En s'associant aux remerciements adressés au Secrétariat, il ajoute que les comptes rendus fournis par les services linguistiques aident considérablement la Commission dans ses travaux.

146. M. PESSOU se joint à l'hommage rendu au Président et aux autres membres du bureau et il remercie le Secrétariat.

147. M. ELIAS exprime sa reconnaissance au Président et aux deux Vice-Présidents pour leur coopération et remercie les membres de la Commission pour les paroles aimables qu'ils lui ont adressées touchant son rôle en tant que Rapporteur général. Il remercie également le Secrétariat pour les services qu'il a rendus à la Commission.

148. M. LACHS s'associe à la gratitude exprimée au Président, aux autres membres du bureau, aux Rapporteurs spéciaux et au Secrétariat. Il y joint un hommage tout particulier à M. Amado, qui allie les qualités d'un grand humaniste avec la science d'un éminent juriste, et à M. Pal, dont la modestie et la contribution au droit international ne seront jamais oubliées par les membres de la Commission.

149. Le PRÉSIDENT remercie ses collègues des aimables paroles qu'il lui ont adressées et prononce la clôture de la première partie de la dix-septième session de la Commission du droit international.

La séance est levée à 13 h 5.

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.