Document:-
A/CN.4/SR.369

Compte rendu analytique de la 369e séance

sujet:
Droit des traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1956, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

seraient utiles. Le rapport du Rapporteur spécial [26] lui rappelle un excellent ouvrage de Bittner [27] qui, en allant très loin dans le détail du droit des traités, s'est révélé extrêmement précieux. Les dispositions précises introduites par le Rapporteur spécial, en particulier les définitions données à l'article 13, présenteront un très grand intérêt pratique pour l'élaboration et la conclusion des traités. Les termes définis dans cet article ne sont pas toujours admis sans réserve.

70. Il est très difficile de décider si les principes absolument fondamentaux du droit des traités doivent être énoncés au début du code. Cela peut être utile mais, si l'on découvrait plus tard que tel n'est pas le cas, les principes généraux pourraient figurer à la place qui leur convient.

71. En ce qui concerne la quatrième question, M. Spiropoulos ne pense pas qu'il serait opportun, au début, de combiner les méthodes. Comme M. Amado l'a fait observer, il y a une différence essentielle entre les traités proprement dits et les échanges de notes. Il vaut mieux séparer les deux questions, tout au moins aux premiers stades des travaux, et la Commission pourrait décider ultérieurement s'il est possible de les fusionner.

72. La Commission a déjà décidé de ne pas s'occuper pour l'instant des traités auxquels des organisations internationales sont parties. Il faudra évidemment aborder la question, mais le problème essentiel qui doit être réglé le premier est celui des traités entre Etats. La question des traités conclus par des organisations internationales n'est pas encore absolument claire et doit donc être examinée à part. Il ne faut pas évidemment l'écarter puisque la Commission se propose d'élaborer un code complet s'appliquant à toutes les institutions existantes.

La séance est levée à 13 h. 5.

[26] A/CN.4/101.

[27] L. Bittner: *Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden, 1924.*

369e SÉANCE

Lundi 18 juin 1956, à 15 heures

SOMMAIRE

Page

Droit des traités (point 3 de l'ordre du jour) (A/CN.4/101) *(suite)* 236

Président: M. F. V. GARCÍA AMADOR.

Rapporteur: M. J. P. A. FRANÇOIS.

Présents:

Membres: M. Gilberto AMADO, M. Douglas L. EDMONDS, Sir Gerald FITZMAURICE, M. Shuhsi HSU, Faris Bey el-KHOURI, M. S. B. KRYLOV, M. Radhabinod PAL, M. Carlos SALAMANCA, M. A. E. F. SANDSTRÖM, M. Georges SCELLE, M. Jean SPIROPOULOS, M. Jaroslav ZOUREK.

Secrétariat: M. LIANG, Secrétaire de la Commission.

Droit des traités (point 3 de l'ordre du jour) (A/CN.4/101) *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du rapport sur le droit des traités (A/CN.4/101) présenté par le Rapporteur spécial, en tenant compte des questions que ce dernier a posées à la Commission à la séance précédente [1].

2. M. KRYLOV ne veut pas tant répondre aux questions du Rapporteur spécial qu'exprimer son sentiment sur les points qu'elles soulèvent.

3. Il est tout à fait d'avis que la codification du droit des traités doit revêtir la forme non pas d'une convention, mais d'un code qui permettra de mieux énoncer les conclusions de la Commission et que ce code doit être présenté sous la forme d'une étude des stades successifs de l'élaboration et de la conclusion des traités.

4. Il pense également que l'énoncé de certains principes fondamentaux du droit des traités, tels que ceux qui sont formulés dans les articles 4 à 9, doit précéder les autres dispositions. Toutefois, il se demande s'il convient d'insister sur les actes de l'exécutif comme le fait le texte de l'article 9, et la distinction établie entre les règles du droit international et celles du droit constitutionnel lui paraît injustifiée. Les actes du conseil des ministres, ou du chef de l'Etat, doivent toujours être conformes au droit constitutionnel.

5. Il approuve la proposition de rédiger le code de manière à viser tous les genres de traités, y compris les échanges de notes et les mémorandums concertés.

6. En ce qui concerne la cinquième question, il croit que Sir Herch Lauterpacht a agi judicieusement en s'écartant de la décision prise par la Commission à sa troisième session et en étudiant dans son rapport non seulement les traités entre Etats mais encore les traités auxquels des organisations internationales sont parties [2]. D'ailleurs, l'Organisation des Nations Unies l'a devancé dans cette voie, puisqu'elle publie déjà ces instruments dans son Recueil des traités. Pour sa part, lorsqu'il a préparé les six tomes du Recueil des traités de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, M. Krylov a été jusqu'à y faire figurer les communiqués qui ne sont pas des traités au sens strict du mot, mais qui, étant d'ordinaire rédigés en termes très abstraits, se situent entre les traités et les déclarations. Bien entendu, il les a placés dans une section séparée du Recueil. Il est nécessaire de prendre en considération tous les documents internationaux pertinents, pour pouvoir dresser un tableau complet et exact de la situation actuelle en ce qui concerne les instruments internationaux.

7. Sa principale crainte au sujet du rapport du Rapporteur spécial est qu'il n'aille trop dans le détail. Le Rapporteur spécial a rédigé quarante-deux articles, tandis que le projet de convention de Harvard n'en compte que trente-six, le projet de La Havane vingt et le projet de Sir Hersch Lauterpacht dix-huit. Les cinq articles du Rapporteur spécial qui portent sur les principes absolument fondamentaux du droit des traités

[1] A/CN.4/SR.368, paragraphe 47.

[2] A/CN.4/L.55.

sont nécessaires et ils sont extrêmement bien rédigés, mais trente autres articles uniquement consacrés à la conclusion des traités, c'est trop. A dire vrai, la deuxième question du Rapporteur spécial fait supposer qu'il n'a pas encore décidé quel serait le nombre de ces articles. Il est exact que Sir Gerald Fitzmaurice rédige un code et non pas une convention; or, les codes nationaux contiennent souvent un grand nombre d'articles: par exemple, le Code civil français en compte quelque 2.200. Mais c'est un code international que le Rapporteur spécial prépare.

8. On peut trouver à l'article 10 — Définition de la validité — un exemple de détails superflus. Sans aucun doute, ces détails sont utiles dans un manuel destiné aux étudiants en droit, mais les chancelleries et les diplomates demeureront insensibles aux distinctions subtiles entre validité formelle, validité substantielle et validité temporelle, car ce qui les intéresse bien davantage, ce sont les aspects politiques. M. Krylov n'ignore pas que les juristes anglais aiment les définitions, mais pour les juristes continentaux ces définitions complexes semblent trop encombrantes.

9. Le Rapporteur spécial a soulevé une question difficile en traitant des réserves. Les réserves ont été la cause de nombreuses divergences d'opinions et la Cour internationale de Justice a adopté une attitude qui diffère considérablement de celle de la Commission du droit international. La Commission s'est montrée assez stricte, car elle traitait des réserves dans l'abstrait, tandis que la Cour a dû s'en occuper sur le plan pratique. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a étudié la question des réserves et a suivi la pratique de la Société des Nations, alors qu'un grand nombre de juristes et de représentants accrédités auprès de l'Organisation des Nations Unies défendent la pratique de l'Union panaméricaine qui est plus libérale et qui tend à l'universalité. Bien entendu, il s'agit seulement des traités multilatéraux; les réserves aux traités bilatéraux sont trop rares pour présenter de l'importance.

10. Le rapport du Rapporteur spécial marque un net progrès sur celui de Sir Hersch Lauterpacht qui, en insistant sur des questions comme la capacité des parties et de leurs agents [3], n'avait fait que reprendre l'exposé de questions que tous les juristes connaissent parfaitement depuis le traité de Campo-Formio. Le Rapporteur spécial devrait donc porter toute son attention sur les cinq grands principes sans trop entrer dans le détail. Il devrait s'efforcer de suivre l'exemple de Léon Tolstoï et condenser ses articles dans toute la mesure du possible.

11. M. PAL hésite un peu à répondre aux questions du Rapporteur spécial parce qu'il ne lui semble pas souhaitable de lui imposer un pragramme qui risquerait de reléguer ses méthodes personnelles à l'arrière-plan.

12. Il approuve entièrement la suggestion contenue dans la première question. Quoique, par sa nature intrinsèque, un traité soit une création de la volonté des parties, le fait même que le produit de cette volonté peut être considérée comme liant les parties nonobstant tout changement de leur volonté oblige à reconnaître que sa force obligatoire repose sur quelque chose de supérieur à la simple volonté des contractants, c'est-à-dire sur un principe transcendant dont on admet qu'en dernier ressort l'autorité a pour fondement formel un précepte imposé de l'extérieur. Bien qu'il soit incontestable que de tels principes ont eux-mêmes été jadis le fruit de la volonté des individus, ils restent en vigueur indépendamment de la volonté du sujet de droit à laquelle ils servent de support. La forme proposée par le Rapporteur spécial aurait le mérite particulier de mettre en valeur le rôle d'un principe supérieur de cette nature.

13. Comme le Rapporteur spécial, M. Pal pense que la formulation détaillée des règles de droit applicables en la matière doit figurer dans les articles plutôt que dans les commentaires. Les notes de bas de page, les interprétations et réinterprétations ont très souvent pour effet de diminuer la force que l'on veut donner à ces règles de droit. Certes, il n'est pas possible de formuler le droit de manière à prévoir toutes les nuances des mobiles qui peuvent intervenir. Il se peut donc que des commentaires soient indispensables. Toutefois, lorsque l'on rédige des règles, il vaut toujours mieux essayer de se représenter la totalité du sujet et rendre la règle aussi précise qu'il est possible de le faire en traitant l'ensemble de la question, sans bien entendu sacrifier la souplesse nécessaire. M. Pal approuve donc la deuxième suggestion du Rapporteur spécial.

14. Il croit également qu'il est indispensable de formuler les principes fondamentaux du droit des traités et que la présentation n'aura pas à en souffrir s'ils figurent au début du projet. L'examen de ces principes dès le début aiderait beaucoup la Commission dans l'étude du reste du code.

15. La méthode proposée qui consiste à rédiger les articles de manière à viser par les mêmes termes tous les genres de traités est acceptable si les traités visés sont clairement définis.

16. En ce qui concerne les traités auxquels des organisations internationales sont parties, on peut s'en tenir à l'attitude que la Commission a adoptée à sa troisième session.

17. Pour ce qui est de la manière dont le résultat des travaux de la Commission dans ce domaine devra être soumis à l'acceptation des Etats Membres, il faut se reporter à l'article 23 du statut de la Commission. Les alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 1 indiquent les seules solutions possibles, savoir: prendre acte du rapport ou l'adopter dans une résolution, ou recommander le projet aux Membres en vue de la conclusion d'une convention. Cette dernière solution nécessitera peut-être un vote à la majorité des voix, mais il se peut que les conclusions de la Commission ne soient pas acceptables pour tous les Etats sous la forme proposée. Toutefois, l'unanimité serait souhaitable.

18. Bien que ce ne soit pas le moment de formuler des observations détaillées sur les articles, M. Pal se demande si l'article 8 — Classification des traités — a bien sa place parmi les principes fondamentaux; il serait peut-être préférable de le faire figurer dans la section A de la première partie. Il attendra, pour formuler d'autres cri-

[3] A/CN.4/63, section I.

tiques de détail, que la Commission en vienne à l'examen des divers articles.

19. M. SALAMANCA constate que tous les membres de la Commission semblent reconnaître que les méthodes proposées par le Rapporteur spécial augmenteront le renom des travaux de la Commission, car elles feront ressortir la concordance générale des vues des représentants des différents systèmes juridiques. Le Rapporteur spécial a extrêmement bien rédigé ses trois premières questions, et il convient de lui laisser une certaine latitude quant au choix de la meilleure manière de présenter à la Commission le résultat de ses travaux.

20. Si l'on essaie de rédiger les articles de manière à viser par les mêmes termes tous les genres de traités, on risque de se heurter à des difficultés. Il serait très malaisé d'établir des règles générales pour toutes les sortes d'instruments diplomatiques. Par exemple, le texte connu sous le nom de doctrine de Monroe a été interprété de façon différente par chacun des Secrétaires d'Etat du Gouvernement des Etats-Unis: sa portée est indéterminée et n'est en tout cas pas celle d'un traité.

21. M. Salamanca n'est pas sûr que les règles relatives aux traités bilatéraux puissent être étendues aux autres traités. L'un des principaux problèmes qui se sont posés ces dernières années au sujet des traités bilatéraux est celui de leur nombre excessif; bien des chancelleries ne savent plus exactement quelles sont leurs obligations.

22. La Commission devra examiner à nouveau la décision [4] qu'elle avait prise à sa troisième session de ne pas aborder la question des traités auxquels des organisations internationales sont parties, encore que Sir Hersch Lauterpacht ait par la suite compris ces traités dans son rapport [5]. Il est malaisé de trancher la question de savoir si les traités multilatéraux auxquels des organisations internationales sont parties doivent être compris dans le projet. Certaines de ces organisations présentent des caractéristiques particulières et peuvent être soumises à des règles spéciales. Lorsque les articles seront discutés en détail, les membres latino-américains de la Commission auront certainement présent à l'esprit le projet de convention de La Havane.

23. M. HSU pense que les première et deuxième questions du Rapporteur spécial portent en réalité sur la présentation, et, à cet égard, le Rapporteur doit suivre son goût personnel. Selon la question à traiter, le texte de l'article sera bref ou détaillé. Pour sa part, il préfère les textes précis et concis, mais le projet pourrait être présenté sous une forme assez détaillée, car il est toujours plus facile d'abréger un texte que de l'allonger. Le seul point sur lequel la Commission doit se prononcer est de savoir si les traités auxquels des organisations internationales sont parties doivent être compris dans le projet. Sir Hersch Lauterpacht a eu raison de les inclure dans son rapport, malgré la décision contraire que la Commission avait prise. Etant donné que les organisations internationales existent en tant qu'entités et qu'elles ont la capacité voulue pour conclure des traités, il faut les inclure dans le projet, même si, jusqu'à présent, il n'y a guère eu de précédents sur lesquels s'appuyer pour formuler les règles du droit coutumier. Toutefois, on pourrait rédiger ces règles en s'inspirant des principes applicables aux relations entre Etats. Le Rapporteur spécial a eu raison de faire observer que les entités qui n'ont pas la capacité de conclure des traités doivent être exclues [6].

24. M. FRANÇOIS n'ira pas jusqu'à penser comme M. Krylov que le rapport est trop détaillé. M. Krylov a dit que les articles devraient toujours être aussi brefs que possible; M. François se demande, quant à lui, s'il y a lieu d'appliquer cette règle au présent rapport et s'il conviendrait de ramener les articles à un simple énoncé de principes généraux. L'expérience de l'Institut de droit international est à cet égard instructive. En 1955 et en 1956, ses rapporteurs en matière d'interprétation des traités commencèrent par proposer d'adopter des règles assez développées. Pourtant, on n'adopta qu'un ou deux principes généraux, universellement acceptés, mais tellement généraux qu'ils étaient dépourvus de toute valeur pratique. On exprima alors la crainte de voir l'Institut atteint dans son prestige s'il restait fidèle à cette méthode, car son œuvre n'apporterait qu'une contribution bien mince au développement du droit international. En réalité, le devoir de la Commission est de codifier le droit international et non d'énoncer des principes de droit international déjà acceptés. Toute codification requiert des textes très précis; si elle n'étudie pas les questions en détail, la Commission ne remplira pas sa mission.

25. Presque tous les membres de la Commission donneront une réponse affirmative aux trois premières questions du Rapporteur spécial. Dans sa quatrième question, ce dernier a demandé si les articles doivent viser uniquement les traités ou être également applicables aux échanges de notes et aux mémorandums concertés. Quant à lui, M. François est nettement d'avis de faire aussi porter l'examen sur les instruments autres que les traités proprement dits, car ils ont la même forme que les traités, à cette exception près qu'ils n'ont pas à être ratifiés. Ces autres instruments ont été principalement conçus pour qu'il ne soit pas nécessaire de solliciter l'approbation des parlements.

26. La constitution des Pays-Bas fournit, en la matière, un précédent intéressant. Jusqu'en 1920, seuls les traités portant sur certaines matières devaient être sanctionnés par le Parlement. Un courant démocratique s'étant dessiné, le Gouvernement proposa, en 1920, que toutes les conventions, quelle qu'en fût la forme, fussent soumises aux Etats Généraux. Les Etats Généraux rejetèrent cette proposition craignant, s'ils étaient appelés à approuver toutes ces sortes d'accords, de se trouver surchargés de besognes secondaires. Le projet de loi fut donc amendé de telle sorte que seuls les traités proprement dits devaient être soumis pour approbation aux Etats Généraux, les autres leur étant simplement communiqués. Il en est résulté que, toutes les fois que le Gouvernement ne voulait pas soumettre aux Etats Généraux tel ou tel

[4] A/CN.4/SR.85, paragraphe 10.

[5] A/CN.4/87.

[6] A/CN.4/101, page 36, paragraphe 3.

accord, celui-ci était conclu sous forme de protocole ou d'échange de notes. En 1952, lors de la revision de la Constitution, il fut reconnu d'une manière générale que cet état de choses ne pouvait plus durer. Aux termes de la nouvelle Constitution, tous les accords doivent être soumis aux Etats Généraux. De nouvelles difficultés ont surgi, et le Rapporteur spécial ne manquera pas de rencontrer une infinité de difficultés du même ordre. Les accords écrits destinés à avoir force obligatoire mais qui ne peuvent pas être considérés comme des traités, tels que l'agrément d'un agent diplomatique ou la demande d'un navire de guerre d'entrer dans un port et la réponse à cette demande, sont si nombreux qu'il faut évidemment faire une distinction. Pourtant, il a été jusqu'ici impossible de trouver une définition qui exclurait ces instruments et, dans la pratique, chaque cas est considéré comme un cas d'espèce. Il faut espérer que le Rapporteur spécial trouvera le moyen de délimiter les accords qui doivent être assimilés à des traités.

27. M. François éprouve certains doutes quant à l'inclusion dans le code envisagé des traités auxquels des organisations internationales sont parties, non qu'il se refuse à reconnaître l'importance de la question, mais simplement parce que la capacité de conclure des traités dont jouissent ces organisations en est seulement au début de son évolution. Les organisations internationales comme les Nations Unies, les organes supranationaux comme la Communauté européenne du charbon et de l'acier et les institutions spécialisées comme l'UNESCO, ont en fait conclu des traités et il y a de fortes chances pour que l'évolution se poursuive dans la même direction.

28. Il y a aussi la question des accords conclus avec des gouvernements par de grandes sociétés commerciales internationales. On ne saurait guère y voir des contrats de droit privé; il faut plutôt les tenir pour quelque chose d'intermédiaire entre un contrat et une convention. Il devient presque impossible de continuer à considérer ces vastes sociétés comme des institutions privées. On leur a même reconnu le droit d'ester, tout au moins devant les tribunaux arbitraux, en tant que *personae stantes in judicio* encore qu'elles n'aient pas jusqu'ici le droit d'ester devant la Cour internationale de Justice. Si elles voulaient ester devant cette Cour, c'est, du moins en principe, l'Etat dont elles ont la nationalité qui serait partie au procès, mais, dans plusieurs affaires déjà, les Etats ont en fait considéré qu'il n'y a là qu'une simple formalité et que c'était non pas eux, mais la puissante société en cause qui était *dominus litis*. La Cour permanente d'arbitrage a déjà tiré de ces précédents les conclusions nécessaires en admettant qu'elle pourrait connaître des différends entre les Etats et ces sociétés. Il y a là un nouveau type d'institution internationale dont on ne peut dire encore qu'il est exactement sur le même plan que les Etats; son nouveau statut devra nécessairement avoir, lui aussi, sa place dans la législation. Aussi serait-il peut-être inopportun d'examiner pour le moment si le code doit dès le début faire état des organisations internationales. Il serait plus rationnel qu'il ne traitât que des relations entre Etats; lorsqu'il sera terminé, il sera temps de voir si ses règles peuvent être étendues aux organisations internationales. Provisoirement, le code ne devrait traiter que des relations entre Etats, de sorte que la question de savoir s'il doit s'appliquer à des traités auxquels des organisations internationales sont parties devrait être réservée jusqu'à nouvel ordre.

29. Faris Bey el-KHOURI reconnaît avec le Rapporteur spécial qu'en général, la codification doit se présenter non pas sous forme de convention, mais sous forme de code. Le projet d'articles relatifs au droit des traités devrait comprendre deux sections, la première concernant les questions de procédure et la seconde — plus importante — consacrée à la question de la validité, c'est-à-dire consistant en une étude des conditions nécessaires pour assurer la validité des traités et, en particulier, pour éviter les vices qui pourraient donner lieu ultérieurement à des difficultés d'interprétation. Pour faciliter la tâche de la Cour internationale de Justice, qui est l'instance de recours compétente en la matière, le projet de la Commission devrait prendre pour point de départ des considérations fondamentales. S'il en était autrement, la Cour pourrait se voir obligée de déclarer nuls des traités conclus selon les directives de la Commission.

30. En outre, par analogie avec les contrats de droit privé entre particuliers, qui doivent être conclus entre personnes majeures, les traités interétatiques devraient être ceux conclus entre Etats égaux et indépendants et non pas entre un de ces Etats et, par exemple, un Protectorat. L'histoire compte de nombreux exemples de traités conclus entre un Etat puissant et un Etat plus faible qui lui est pratiquement subordonné. Il y a également le cas des accords entre deux Etats pour le partage du territoire d'un Etat tiers en zones d'influence, zones que les parties s'attribuent à l'insu de l'Etat intéressé. Ce cas, lui aussi, doit être prévu; il faut ériger en principe que les traités ne doivent pas créer de droits aux dépens de tiers.

31. De même, dans certains pays, l'usage impose que les traités soient soumis à la ratification du parlement. Or, il peut arriver qu'un chef d'Etat exerçant le pouvoir *de facto* mais non *de jure* conclue un traité qui sera dénoncé lorsque ce chef d'Etat aura perdu le pouvoir. Etant donné l'évolution de la situation dans le monde, tous ces points doivent être pris en considération. Le monde attend de la Commission qu'elle assure la sauvegarde des droits de l'homme, en particulier celle des droits des peuples des territoires dépendants et des pays sous-développés. Il ne saurait être question qu'un Etat puisse imposer un traité à un autre Etat.

32. Faris Bey el-Khouri est d'avis que le code envisagé ne doit pas s'appliquer aux organisations internationales, pour ce motif suffisant que, si la Cour internationale de Justice peut se prononcer sur la validité des traités, aucun texte ne l'autorise à le faire en ce qui concerne les accords auxquels les organisations internationales sont parties; il n'y a pas en la matière d'instance judiciaire compétente.

33. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que la première proposition du Rapporteur spécial, à l'effet de donner à la codification du droit international la forme d'un code au sens strict du terme, se justifie pleinement. Pour la préparation de ce code, la Commission sera amenée à établir et à définir

certains principes généraux qui régissent le droit des traités, un peu comme le font les clauses générales de tout traité international.

34. Il est, en particulier, deux points qui méritent de retenir l'attention; en premier lieu, la question de la validité des traités, en particulier celle des traités multilatéraux à l'égard des tiers. Du temps de la Société des Nations, le caractère obligatoire à l'égard des tiers de certains instruments de caractère administratif était reconnu et, théoriquement du moins, l'Article 2 de la Charte des Nations Unies reconnaît une extension similaire du caractère obligatoire des principes contenus dans la Charte.

35. En second lieu, il est souhaitable d'introduire dans le projet la contrepartie du paragraphe 7 de son article 5, autrement dit le principe *rebus sic stantibus*. On rencontrera presque certainement ici une opposition de la part des pays qui considèrent cette question comme tabou. Il n'empêche que, compte tenu des stipulations de l'Article 14 de la Charte, l'énoncé de ce principe serait entièrement conforme à la tendance de la doctrine contemporaine.

36. En ce qui concerne le domaine d'application du code, cette question est liée au problème qui se pose en matière de responsabilité des Etats, autrement dit celui du type d'instrument auquel le code s'appliquera, compte tenu de l'évolution des concepts juridiques. C'est pourquoi, il sera indispensable de choisir une méthode tenant compte de toutes les considérations.

37. Pour ce qui est des traités entre Etats, M. García Amador fait sien l'avis de M. François selon lequel le projet de code doit s'appliquer non seulement aux traités et conventions proprement dits, mais encore à d'autres instruments écrits [7], pour autant qu'ils expriment la volonté des Etats intéressés. Bien entendu, cette seconde catégorie est beaucoup plus vaste que la première.

38. Il y aura lieu, en temps utile, d'examiner la question de l'application du code aux organisations internationales. Sous le rapport de leur pouvoir de conclure des traités, les organisations internationales constituent une catégorie mal définie. Les exemples d'accords internationaux conclus par elles ne sont pas nombreux, mais on peut citer le projet de Charte instituant l'Organisation internationale du commerce élaboré à Genève en 1947, que des entités n'ayant pas le statut d'Etat ont signé sans qu'interviennent leur métropole; l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) est un instrument du même genre. Ces sortes d'accords seront considérés comme valides sous réserve de la reconnaissance aux entités intéressées du droit de signer. Il importera de ne pas perdre de vue ces variantes du type classique de traité international.

39. Reste le cas mentionné par M. François, celui des entités qui ne sont ni des Etats ni des organisations internationales au sens courant de l'expression. Pour autant que M. García Amador puisse se le rappeler, une compagnie ferroviaire européenne a, du temps de la Société des Nations, signé avec divers Etats un accord contenant une clause en vertu de laquelle l'enregistrement de l'accord devait avoir lieu au Secrétariat de la Société des Nations. Si ses souvenirs sont exacts, il en est résulté que cet accord a été enregistré par la Société des Nations comme une convention internationale, bien que l'une des parties fût une personne de droit privé.

40. M. EDMONDS se bornera à donner sa première impression sur le rapport relatif au droit des traités. Il est entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial sur le fait que le projet devrait revêtir non la forme d'une convention mais celle d'un code. L'analyse qu'a faite le Rapporteur spécial de la question marque un progrès par rapport à la méthode de ses prédécesseurs.

41. La troisième question posée par le Rapporteur spécial ne concerne que la présentation du texte. M. Edmonds jugerait préférable d'énoncer en introduction les principes de droit fondamentaux qui régissent la conclusion des traités.

42. Il ressort des observations intéressantes de M. François que l'évolution des Pays-Bas s'est faite en sens inverse de celle des Etats-Unis où le Sénat, pour des motifs d'ordre politique, a posé cette règle que tout accord entraînant pour les Etats-Unis une obligation quelconque devait être soumis à son approbation. Il est bien évident que l'interprétation rigide de cette thèse ferait naître des situations inextricables.

43. Dans la mesure du possible, le texte présenté par la Commission devrait être rédigé de manière à s'appliquer à toute obligation contractée par un Etat sous quelque forme que ce soit; mieux vaut ne pas chercher à distinguer entre les différentes catégories de traités. M. Edmonds juge préférable d'étudier de manière approfondie un domaine relativement restreint. Par lui-même le sujet est très vaste; il serait donc inopportun d'entreprendre dès le début l'étude de la question des accords auxquels des organisations internationales sont parties. Traiter comme il convient la question des accords entre Etats sera déjà un travail considérable; s'il est possible, par la suite, d'élargir le cadre de l'étude pour y englober d'autres organismes, on ne pourra que s'en féliciter.

44. M. SANDSTRÖM juge que le Rapporteur spécial a certainement fait un choix très sage en adoptant la forme du code. S'il est vrai que certaines questions pourraient opportunément faire l'objet d'une convention, le sujet dans l'ensemble se prête mieux à la forme du code.

45. De la décision qui sera prise sur ce point dépend dans une large mesure la réponse à la deuxième question posée par le Rapporteur spécial, qui a demandé si les articles du projet avaient été formulés en termes suffisamment détaillés. Une question beaucoup plus importante est celle de l'ampleur à donner aux articles; sur ce point, M. Sandström suivra volontiers M. François: le projet ne devrait pas se borner à l'énoncé de principes généraux.

46. M. Sandström admet l'idée qu'un code du droit des traités doit commencer par la question de la conclusion des traités, mais il doute qu'il convienne d'énoncer dès le début les principes fondamentaux, et plus particulièrement ceux qui sont formulés dans les articles 4 à 7. De toute manière, il faudra y revenir plus tard — quand

[7] Voir paragraphe 26 ci-dessus.

la Commission passera de l'étude des effets des traités; il serait donc préférable de réserver la question pour ce moment-là. Quant aux articles 8 (Classification des traités) et 9 (Exercice du pouvoir de conclure des traités) leur place normale est certainement au début du code.

47. Il sera plus facile de répondre à la quatrième question posée par le Rapporteur spécial une fois achevé l'examen de l'ensemble du projet; la Commission sera mieux en mesure alors de juger de la solution à adopter au sujet des diverses catégories d'instruments.

48. En ce qui concerne la cinquième question, M. Sandström fait sienne l'opinion exprimée par M. François. On sait si peu ce qu'il en sera à l'avenir des accords auxquels sont parties des organisations internationales qu'il serait sage d'attendre, pour prendre une décision, que l'évolution se dessine de manière plus précise. Il serait certainement prématurée d'englober ces accords dans le cadre général du droit des traités; mais plus tard il faudra que la Commission se prononce de manière définitive sur le point de savoir si le texte doit ou non viser les organisations internationales.

49. M. ZOUREK se félicite de voir le rapport sur le droit des traités aborder d'une manière aussi riche de promesses l'étude d'une question que la Commission — sans qu'il y ait faute de sa part — a dû grandement négliger jusqu'à présent. Il espère que la méthode suivie permettra d'apporter une solution satisfaisante aux divers problèmes.

50. En ce qui concerne la première question posée par le Rapporteur spécial, la Commission a le choix entre deux solutions: exposer la pratique suivie par les Etats sans s'occuper de savoir si l'Assemblée générale approuvera ses conclusions, ou codifier le droit des traités, en donnant au texte qu'elle élaborera la forme d'un projet d'articles. Cette deuxième méthode serait plus conforme au statut de la Commission; de plus, la question de l'approbation de l'Assemblée générale n'est pas sans importance: il est souhaitable, en effet, que le projet soit ultérieurement approuvé sous la forme d'une convention internationale — faute de quoi il perdrait de son intérêt pratique. Toutefois, à supposer même qu'il ne soit pas conclu de convention internationale, la seule approbation de l'Assemblée générale marquerait déjà un progrès.

51. Du point de vue de la terminologie, M. Zourek préférerait le titre de « règles », qui offre l'avantage d'une souplesse plus grande, à celui de « code »: cette dénomination donnerait à penser qu'il s'agit de dispositions obligatoires et semblerait ainsi promettre plus que la Commission ne peut garantir. Il existe d'ailleurs dans la pratique internationale des précédents en faveur de l'emploi des mots « règles » ou « Règlement ».

52. Sur la deuxième question, M. Zourek est d'avis que l'on pourrait abréger le texte du projet en renvoyant au commentaire certaines définitions ou l'examen de certaines questions de principe. Il est vrai qu'il s'agit là de la présentation finale du texte.

53. La troisième question appelle une réponse positive, car, de la solution donnée au problème des principes fondamentaux du droit des traités dépend, au moins dans une certaine mesure, la question de la validité des traités en général. On pourrait utilement compléter les articles où seront énoncés ces principes par une disposition stipulant la nullité de tout traité dont l'exécution suppose un acte contraire aux principes fondamentaux du droit international, du genre de celle qui figure dans les projets de rapport de Sir Hersch Lauterpacht [8]. Bien que la question de la validité des traités doive faire l'objet d'un rapport ultérieur, il serait utile d'insérer, dans les articles relatifs aux principes fondamentaux, des dispositions concernant l'expression de la volonté des parties; d'autre part, il faudra certainement retenir l'emploi de la force ou la menace de l'emploi de la force contre un Etat comme cause de nullité des traités.

54. En ce qui concerne la quatrième question, M. Zourek estime que le mieux serait de combiner les deux méthodes envisagées; viser par les mêmes termes tous les genres de traités mais, d'autre part, consacrer des sections spéciales à certaines catégories particulières d'instruments. A vouloir s'en tenir à la première méthode, on rencontrerait de trop nombreuses difficultés, mais l'emploi exclusif de la deuxième entraînerait des redites. Il y aurait avantage à grouper, dans une même partie, les dispositions de portée générale, tandis que les règles propres aux diverses catégories de traités feraient l'objet de subdivisions distinctes.

55. M. François a fait observer qu'il est difficile de définir, d'une façon précise, ce que l'on entend par « traité »; certes, c'est une tâche malaisée, mais il faut l'entreprendre. Après la deuxième guerre mondiale, certains accords internationaux ont été simplement enregistrés dans des communiqués, au lieu d'être encadrés de toutes les formules accessoires que comprend une convention, acte solennel. Ce sont des cas de ce genre que M. Krylov avait en vue [9]. Les communiqués sont le plus souvent de caractère descriptif ou déclaratif, mais certains éléments d'un accord international peuvent également y être consignés.

56. Il semble plus prudent de ne pas prendre en considération pour le moment les accords verbaux. La question est particulièrement épineuse et a donné lieu, dans le passé, à des difficultés qui se reproduiraient probablement à l'avenir. M. Zourek se demande quelle serait exactement la valeur juridique d'un accord conclu verbalement, sur un point d'importance mineure, entre un ambassadeur et un ministre des affaires étrangères par exemple.

57. Dans le cinquième paragraphe du document présenté par le Rapporteur spécial, ce n'est pas seulement la question de principe qui est en cause, mais encore l'ampleur de l'étude à entreprendre. Ici, la Commission devrait, pour commencer, envisager seulement le cas des traités conclus entre Etats. Elle ne devrait aborder la question des traités auxquels les organisations internationales sont parties qu'à un stade ultérieur de ses travaux, au moment où elle reprendra l'ensemble du sujet pour un examen plus approfondi.

[8] A/CN.4/63 et A/CN.4/87.

[9] Voir paragraphe 6 ci-dessus.

58. Il a été fait allusion, au cours du débat, aux accords conclus entre Etats et grandes entreprises commerciales ou industrielles. Quelle que puisse être l'importance des intérêts en cause, ces accords ne sont pas du domaine du droit international public. Nombreuses sont les éventualités qui peuvent y être prévues — livraison d'armes à un Etat, construction de fortifications, cession à bail d'une zone franche dans un port, par exemple — sans que l'on puisse prétendre pour autant que ces accords cessent de relever du droit international privé. Il serait de bonne méthode, semble-t-il, de se borner à signaler dans le commentaire l'existence de tels problèmes.

59. Le sujet à traiter, tel que l'a défini le Rapporteur spécial, est très vaste et pose un certain nombre de problèmes très controversés. L'un de ces problèmes, dont a déjà parlé M. Krylov, est celui des limites d'ordre constitutionnel à l'exercice du pouvoir de conclure des traités [10]. D'après le Rapporteur spécial, la conclusion d'un traité constitue, sur le plan international, un acte de l'exécutif [11]. Quelles que soient les opérations législatives nécessaires pour donner effet à cet acte sur le plan national, il est authentique sur le plan international. En d'autres termes, un traité conclu dans des conditions irrégulières du point de vue du droit constitutionnel n'en est pas moins valable sur le plan international. Bien qu'elle ait la faveur de quelques auteurs éminents, cette théorie ne répond pas, selon M. Zourek, aux besoins de la vie internationale d'aujourd'hui et n'a jamais été dominante en doctrine. Un traité qui serait conclu en violation des dispositions constitutionnelles devrait être considéré comme dépourvu de validité, même du point de vue international. Comme l'a dit M. Krylov, le rapport fait une distinction trop rigide entre le droit constitutionnel et le droit international qui renvoie à ce sujet au droit constitutionnel.

60. Une autre question controversée est celle des réserves aux traités multilatéraux. Il faut tenir compte du fait que, de nos jours, les traités ont souvent pour base des projets préparés et votés par des assemblées dont les décisions sont prises à la majorité des voix, alors qu'auparavant leur conclusion était soumise à la règle de l'unanimité. Il ne reste donc souvent aux Etats de la minorité que la possibilité de faire une réserve. La solution de ce problème difficile pourrait être recherchée dans le sens indiqué par l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice relatif aux réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide [12]. Sur ce point, la pratique de l'Organisation des Etats américains est préférable à celle que suivait la Société des Nations.

61. Reste enfin la question, déjà mentionnée par le Président, de la doctrine *rebus sic stantibus*, sans laquelle on ne saurait expliquer que certains traités — qui n'ont jamais été dénoncés ni déclarés nuls — n'en sont pas moins considérés comme caducs par les parties. L'abus même qui a été fait de cette doctrine n'est qu'une raison de plus de définir les conditions dans lesquelles elle pourra s'appliquer.

[10] Voir paragraphe 4 ci-dessus.

[11] A/CN.4/101, article 9, page 10.

[12] C.I.J., *Recueil 1951*, pages 15 à 69.

62. M. SPIROPOULOS conserve l'opinion qu'il a exprimée à la séance précédente [13] mais voudrait poser une question touchant la méthode de travail de la Commission. Il admet sans réserve que la forme à donner au travail entrepris par la Commission en matière de droit des traités est celle du code — et par là il entend un texte qui s'apparente davantage aux codes de droit interne et entre dans plus de détails qu'un projet de convention. Un code de ce genre n'a pas besoin d'être formellement accepté par les Etats. Aux termes de l'article 23 de son statut, la Commission peut recommander à l'Assemblée générale de prendre simplement acte du code ou même de n'entreprendre aucune action, le document ayant été publié.

63. Cependant, l'élaboration d'un code est un travail tout nouveau pour la Commission, qui n'a eu jusqu'à présent à préparer que des projets de conventions. M. Spiropoulos partage donc les craintes de M. Krylov et souligne les risques que courrait la Commission à vouloir pousser trop loin l'étude des questions théoriques ou donner des définitions trop détaillées. Certes, on peut attendre du Rapporteur spécial un remarquable « Traité du droit des traités » — mais c'est une tout autre affaire que d'obtenir l'accord des quinze membres de la Commission sur chacun des éléments de cette étude. Est-il vraiment prudent, est-il indispensable, par exemple, de donner une définition détaillée de l'Etat, de soulever la question des sujets du droit international, ou d'étudier dans le détail les questions de validité, de pleins pouvoirs, de participation et d'adhésion aux traités? De fait, M. Spiropoulos se demande si, en droit interne, la définition de la validité, par exemple, est même donnée dans les dispositions du code civil qui ont trait aux contrats. Dans la plupart des pays, le code civil ne contient pas une série complète de définitions. On suppose acquises certaines connaissances et on laisse beaucoup à la jurisprudence. M. Spiropoulos estime donc qu'il serait peu indiqué, pour la Commission, d'aller plus loin que ne le font d'ordinaire les codes des divers pays et de se lancer dans la théorie générale du droit. Pour le détail, les questions qui se posent en matière de définition pourront, le cas échéant, être traitées dans les commentaires relatifs aux articles.

64. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, estime que la rédaction d'un code tel que le conçoit le Rapporteur spécial marquerait un tournant dans les travaux de la Commission, dont la tâche a surtout consisté jusqu'ici à élaborer des projets de conventions destinés à être soumis à l'Assemblée. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de forme, puisque la Commission, si elle est tenue par les dispositions de l'article 20 de son statut de rédiger ses projets en articles, a parfaitement le droit de donner à un ensemble d'articles le titre de « code ». La vraie question est celle de la suite à donner à ce code. Il s'avère maintenant que la division du travail de la Commission en deux parties, relatives l'une à la codification et l'autre au développement progressif du droit international — division que le Secrétariat a été, croit M. Liang, le premier à recommander en 1947 — est justifiée. L'un des motifs qui ont inspiré cette proposition tient au fait

[13] A/CN.4/SR.368, paragraphes 67 à 72.

qu'il serait vain de soumettre aux gouvernements des projets de conventions portant sur des questions qui n'offrent pas pour eux d'intérêt immédiat. Seul un petit nombre de gouvernements trouverait intérêt, par exemple, à signer ou à ratifier une convention sur la théorie et la procédure de l'élaboration des traités. On peut supposer que le Rapporteur spécial voit la question de cette manière, puisque, sans l'avoir dit en termes exprès, il a évité, volontairement semble-t-il, de rédiger un texte qui aurait revêtu la forme d'une convention à soumettre à l'agrément des Etats et jugé plus utile d'élaborer un code — ou un ensemble de règles — qui pourra être consulté par les Etats et contribuer au développement du droit international.

65. Sur la question de savoir si le code devra entrer dans les détails, M. Liang estime qu'il est difficile de suivre M. Krylov et M. Spiropoulos. Si le code ne devait pas être présenté, en vue de son adoption définitive, sous la forme d'un projet de convention, les objections formulées par M. Spiropoulos contre la méthode qui consiste à entrer dans les détails paraîtraient injustifiées. A en juger par les textes existant en la matière, un code serait pratiquement dépourvu d'utilité s'il n'entrait pas dans les détails. L'ouvrage de Bittner [14], par exemple, que les gouvernements consultent souvent, est extrêmement détaillé. Au contraire, les vingt articles de la Convention signée en 1928 à La Havane sont de caractère si général qu'à en juger par sa propre expérience M. Liang estime qu'ils ne sauraient résister à une analyse un peu poussée. Peut-être est-ce précisément ce qui explique que les Etats n'aient trouvé ni difficulté à les adopter, ni grand usage à en faire après les avoir adoptés. Si le projet de convention de Harvard de 1935 est utile, ce n'est pas tant par la teneur même des articles que par l'abondance de la documentation qu'il fournit. Le texte élaboré par l'Institut de droit international, qui a condensé toute la question en trois articles, est loin de couvrir intégralement ce domaine si vaste que l'on pourrait à bon droit soutenir qu'il comporte non pas un seul, mais bien plusieurs sujets d'étude. Le problème de l'interprétation des traités, par exemple, pourrait bien être d'une ampleur aussi grande que celui de la responsabilité des Etats; de même, la question de la force obligatoire et celle de l'extinction des traités couvrent un champ très étendu. Si la Commission entend donner pour objectif à ses travaux le développement progressif du droit international en la matière, rien ne s'oppose à ce qu'elle aborde séparément les diverses parties de son étude et les traite en détail.

66. La question de savoir si le code doit contenir des dispositions relatives à la conclusion de traités par des organisations internationales est, bien entendu, de celles qui présentent un grand intérêt pour le Secrétariat. M. Liang partage l'opinion émise par M. Zourek: le principe ne saurait être contesté. Les organisations internationales sont l'un des éléments de la vie internationale; leur cas doit être prévu dans le code. La seule question est de savoir sous quelle forme. M. Liang ne jugeait pas très heureuse la formule adoptée par le précédent Rapporteur spécial, qui employait l'expression « les Etats, y compris les organisations internationales » ou encore « les Etats, y compris les organisations d'Etats ». On ne saurait traiter ces deux catégories d'entités comme si elles étaient une seule et même chose. Il serait extrêmement difficile de rédiger des articles — et de procéder à leur examen — en gardant présente à l'esprit la double éventualité de leur application aux Etats et aux organisations internationales; cette méthode pourrait donner des résultats assez fâcheux. La meilleure solution serait peut-être de commencer par une rédaction pour laquelle on prendrait seulement en considération les traités conclus entre Etats, quitte à rechercher ensuite les modifications à apporter au texte des articles pour qu'ils puissent s'appliquer aux traités auxquels des organisations internationales sont parties. On pourrait même envisager de réserver une section distincte aux organisations internationales.

67. M. SPIROPOULOS précise qu'il approuve pleinement l'idée d'un code contenant des dispositions détaillées. Il n'a mis en doute que l'opportunité, du point de vue du travail de la Commission, de donner, sous une forme détaillée, certaines définitions de caractère théorique.

La séance est levée à 18 h. 25.

370e SÉANCE

Mardi 19 juin 1956, à 9 h. 30

SOMMAIRE

Pages

Droit des traités (point 3 de l'ordre du jour) (A/CN.4/101) *(suite)* 243

Responsabilité des Etats (point 6 de l'ordre du jour) (A/CN.4/96) 245

Président: M. F. V. GARCÍA AMADOR.

Rapporteur: M. J. P. A. FRANÇOIS.

Présents:

Membres: M. Gilberto AMADO, M. Douglas L. EDMONDS, Sir Gerald FITZMAURICE, M. Shuhsi HSU, Faris Bey el-KHOURI, M. S. B. KRYLOV, M. Radhabinod PAL, M. Carlos SALAMANCA, M. A. E. F. SANDSTRÖM, M. Georges SCELLE, M. Jean SPIROPOULOS, M. Jaroslav ZOUREK.

Secrétariat: M. LIANG, Secrétaire de la Commission.

Droit des traités (point 3 de l'ordre du jour) (A/CN.4/101) *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT donne la parole au Rapporteur spécial pour qu'il réponde aux observations formulées par les membres au sujet de ses questions [1] et propositions.

[14] L. Bittner, *Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden.*

[1] A/CN.4/SR.368, paragraphe 47.