

Document:-
A/CN.4/SR.641

Compte rendu analytique de la 641e séance

sujet:
Droit des traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1962, vol. I

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

82. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, avait envisagé, comme les membres de la Commission ont pu le voir en lisant son commentaire de l'article 3, de faire de cet article une disposition sensiblement plus développée; il a préparé une nouvelle version pour répondre à la demande de la Commission, mais cette version ne doit donc pas être considérée comme sienne. Certaines des critiques qu'elle a provoquées sont justifiées, notamment celles qui ont trait à la mention des règles constitutionnelles de droit interne.

83. On pourrait — et ce serait même préférable — remettre à plus tard l'examen du paragraphe 2.

84. Sir Humphrey n'a rien à objecter à la procédure proposée par le Président.

85. M. VERDROSS fait observer que la deuxième phrase du paragraphe 1 du nouveau texte présenté par le Rapporteur spécial ne prévoit pas le cas où la capacité de devenir partie aux traités est conférée, mais dans une mesure limitée, aux subdivisions d'un même Etat, soit par l'Etat souverain, soit par un traité international.

86. Les deux premiers paragraphes du texte proposé par M. Briggs devraient pouvoir être acceptés par tous les membres de la Commission. Le premier énonce une règle générale du droit; le second s'applique à des cas tels que celui de l'Organisation des Nations Unies, qui est devenue sujet du droit international en vertu de la Charte.

87. M. Verdross reconnaît que le paragraphe 3 du texte proposé par M. Briggs pourrait provoquer des difficultés.

88. M. de LUNA se déclare d'accord avec M. Verdross pour préférer la rédaction donnée aux paragraphes 1 et 2 par M. Briggs au texte proposé par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 1, parce qu'on pourrait déduire de celui-ci que tous les sujets de droit international qui ne sont pas des Etats possèdent la capacité de conclure des traités, ce qui n'est évidemment pas exact. C'est ainsi, par exemple, que dans certaines circonstances et à certaines fins, de simples individus peuvent être considérés comme sujets du droit international, mais qu'ils n'ont pas la capacité de conclure des traités.

89. Il faudrait dire clairement que, si ce sont normalement les Etats qui possèdent la capacité d'assumer des obligations internationales de caractère contractuel, d'autres sujets du droit international peuvent, par exception, posséder eux aussi la capacité de conclure des traités.

90. M. EL-ERIAN n'a que deux considérations à présenter pour le moment. En premier lieu, la disposition doit poser des principes généraux, sans entrer dans les détails; en second lieu, il faudrait éviter l'emploi de l'épithète « indépendant », qui ne figure ni dans les Articles 3 et 4 de la Charte des Nations Unies, ni dans le projet de déclaration sur les droits et devoirs des Etats préparé par la Commission⁷. Il est arrivé

⁷ *Yearbook of the International Law Commission, 1949*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.1, vol.I), p. 286. Texte français dans le document A/925 (II^e partie).

qu'un Etat, tout en étant sous la suzeraineté d'un autre Etat — comme l'Egypte pendant la période comprise entre 1841 et 1914, où elle dépendait de l'Empire ottoman —, jouisse néanmoins d'une autonomie assez large pour pouvoir conclure des traités. Mais il s'agit de cas qui, pour la plupart, appartiennent au passé, depuis qu'un très grand nombre de pays d'Asie et d'Afrique ont accédé à l'indépendance. Les cas qui subsistent sont peu nombreux, ou alors il s'agit d'un état de choses en voie de disparition. Il semble donc qu'il n'y ait guère de raison de faire allusion à des cas de ce genre, qui poseront des questions prêtant à controverse, tant dans le domaine de la théorie que dans celui de la politique.

91. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les deux textes au Comité de rédaction, qui sera chargé de préparer une nouvelle version, compte tenu de ce qui a été dit au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 45.

641^e SÉANCE

Vendredi 11 mai 1962, à 10 heures

Président : M. GROS

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) (suite)

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 4 de son projet.

ARTICLE 4. — POUVOIR DE NÉGOCIER, DE SIGNER, DE RATIFIER OU D'ACCEPTER UN TRAITÉ OU D'Y ADHÉRER

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il a réuni en un seul article, avec quelques modifications et additions, les dispositions que la Commission a examinées à sa onzième session et inscrites dans les articles 6 et 15 de son projet de 1959¹. Comme il l'a expliqué dans le commentaire, la question du pouvoir des représentants se pose non seulement à propos de la signature, mais aussi à propos de la ratification d'un traité; c'est la raison pour laquelle il a jugé utile de rédiger un article composé de plusieurs éléments. Il a mentionné, à l'alinéa c) du paragraphe 2, l'importante pratique moderne selon laquelle les repré-

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol.II), p. 101 et 109.

sentants permanents des Etats auprès des organisations internationales peuvent délivrer des pleins pouvoirs.

3. M. CASTRÉN considère que, dans l'ensemble, l'article est acceptable, mais il pense qu'il devrait être élargi, de manière à s'appliquer non seulement aux Etats, mais aux autres sujets du droit international qui ont la capacité de participer à la négociation d'un traité.

4. Il n'est pas nécessaire de parler de la ratification au paragraphe 2, car elle est régie par le droit constitutionnel interne ; seul l'échange des instruments de ratification est régi par le droit international. En effet, une ratification est révocable tant qu'elle n'a pas encore été notifiée aux autres parties.

5. Il faudrait renverser l'ordre des alinéas *a)* et *b)* du paragraphe 3, de manière à citer les organes les plus importants de l'Etat en premier lieu.

6. M. TOUNKINE voudrait savoir pourquoi le Rapporteur spécial a jugé nécessaire d'ajouter la deuxième phrase de l'alinéa *c)* du paragraphe 2. Il semble, à la lire, que le représentant permanent d'un Etat auprès d'une organisation internationale soit habilité à délivrer des pleins pouvoirs.

7. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répondant à la première question de M. Castrén, dit que c'est intentionnellement qu'il a limité la portée du chapitre II aux seuls Etats. Des difficultés de rédaction considérables surgiraient si la portée de ce chapitre était élargie de manière à englober d'autres sujets du droit international, tels que le Saint-Siège. Certains problèmes que soulève l'application de ces règles aux organisations internationales pourraient nécessiter un traitement distinct.

8. Toutes les fois qu'il est question de ratification dans le projet, celle-ci doit s'entendre au sens d'acte international, selon la définition donnée à l'alinéa *i)* de l'article 1^{er}.

9. Répondant à M. Tounkine, le Rapporteur spécial dit qu'il n'a pas trouvé dans le document du Secrétariat intitulé « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7) de renseignements sur la forme sous laquelle les représentants permanents délivrent des pouvoirs. Ces pouvoirs sont peut-être donnés sous la forme d'un instrument analogue à celui qui est mentionné dans la première phrase de l'alinéa *c)* du paragraphe 2 ou, ce qui est plus probable, sous la forme d'une lettre.

10. M. CASTRÉN remercie le Rapporteur spécial de ses explications, mais il persiste à croire que l'article en cause devrait également traiter des autres sujets du droit international.

11. M. CADIEUX approuve, dans l'ensemble, le projet d'article 4 ; ses observations porteront par conséquent sur la forme de l'article plutôt que sur le fond. Compte tenu des dispositions de l'alinéa *c)* du paragraphe 2, on pourrait déduire de l'alinéa *a)* du paragraphe 3 — où il est dit que les chefs des missions diplomatiques ont d'office le pouvoir de négocier un traité bilatéral, mais non de le signer ou de le ratifier — qu'un chef de mission peut conférer à une autre

personne, au moyen d'une lettre à cet effet, un pouvoir de signer ou de ratifier qu'il ne possède pas lui-même. Le Rapporteur spécial pensait probablement aux négociations avec une organisation internationale ou lors d'une conférence internationale plutôt qu'à un accord bilatéral négocié par un ambassadeur, mais la conclusion qu'on peut tirer des deux alinéas cités pose des problèmes dont il faut tenir compte.

12. En outre, il ne semble guère souhaitable de laisser entendre, comme le fait l'alinéa *b)* du paragraphe 3, que les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement ou les ministres des affaires étrangères pourraient être appelés à fournir quelque autre preuve de leur pouvoir d'accomplir les actes en question. On pourrait éviter cette interprétation en remplaçant le mot « spécialement » par « aussi ».

13. Enfin, puisque le texte ne définit pas ce qu'on entend par « instrument de pleins pouvoirs », il serait peut-être préférable de remplacer cette expression par « pouvoir sous forme écrite ».

14. M. LACHS dit que le Rapporteur spécial a eu raison d'énumérer dans l'article 4 toutes les manières possibles dont un Etat peut devenir partie à un traité.

15. Pour tenir compte de la nouvelle pratique mentionnée dans le « Précis de la pratique du Secrétaire général », selon laquelle la procédure se réduit parfois à l'acte de signature, d'acceptation ou d'adhésion, ou peut-être à une combinaison du premier et de l'un des deux autres actes, il serait indiqué d'insérer, à la fin de l'alinéa *a)* du paragraphe 2, les mots « ou les actes » avant les mots « en question ».

16. La Commission doit examiner d'un peu plus près la question des échanges de notes effectués par des représentants diplomatiques qui ne sont pas spécialement habilités à cette fin, bien que ces notes aient les attributs d'un traité. Cette pratique devrait, semble-t-il, être régie par les règles qui s'appliquent à la conclusion des traités, mais elle pourrait être soumise à une procédure plus simple et à des normes moins rigides. La question peut présenter une extrême importance, comme ce fut le cas pour les notes sur les destroyers et les bases échangées en 1940 entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis.

17. Pour remédier à la difficulté signalée par M. Castrén, peut-être pourrait-on adopter la solution suivante : l'article 4 serait rédigé de manière à s'appliquer aux Etats, mais on ajouterait, à la fin, une clause générale concernant l'application des règles figurant dans cet article aux autres sujets du droit international.

18. M. ROSENNE déclare que le projet du Rapporteur spécial a le grand mérite de réunir tous les éléments de la question en un seul article ; il pense, lui aussi, que, pour le moment, l'article devrait avoir trait uniquement aux Etats.

19. Les observations qu'il a à faire s'adressent surtout au Comité de rédaction. Le texte gagnerait en clarté si les diverses procédures étaient définies avec plus de précision. C'est ainsi que, à l'alinéa *c)* du paragraphe 2, une certaine confusion règne dans l'énoncé des règles concernant la preuve de l'octroi des pleins pouvoirs.

20. Il serait peut-être préférable de parler toujours de l'échange d'instruments de ratification plutôt que de ratification tout court, notamment dans la disposition relative aux traités bilatéraux, pour lesquels des pleins pouvoirs sont parfois requis.

21. M. Rosenne estime, comme M. Lachs, que la procédure d'échange de notes devrait être soumise à des règles plus souples. Il pense en effet, sans vouloir trop généraliser d'ailleurs, que cette procédure revêt souvent la forme d'un échange de lettres entre un ministre des affaires étrangères et des représentants diplomatiques de rang élevé accrédités dans ce pays. Peut-être conviendrait-il de mettre ces derniers sur le même plan que les ministres des affaires étrangères quand il s'agit de ces échanges de notes.

22. Pour ce qui est de la signature, ceux qui participent à l'élaboration des textes ont certainement à s'assurer d'une manière générale, avant que les textes soient présentés à la signature, que ceux qui veulent les signer sont habilités à le faire.

23. Il faudrait donner des indications dans le commentaire sur la langue dans laquelle un instrument de pleins pouvoirs doit être rédigé, car des doléances ont été formulées naguère à ce sujet, même lorsque la langue employée était l'une des langues officielles des Nations Unies. En principe, la langue peut être celle de l'Etat qui délivre l'instrument de pleins pouvoirs ; toutefois, s'il s'agit d'une langue qui n'est pas généralement connue, une traduction est quelquefois nécessaire.

24. Selon M. VERDROSS, la disposition selon laquelle les pleins pouvoirs doivent être dans la forme prescrite par la loi et les usages de l'Etat intéressé est dangereuse si elle signifie que l'autre Etat ou les autres Etats ont le droit de vérifier si l'instrument de pleins pouvoirs remplit cette condition. Si tel n'est pas le sens de la formule, elle est inutile et devrait être supprimée. En outre, cette disposition n'offre aucune solution lorsque les usages ne sont pas conformes à la loi de l'Etat intéressé : c'est là une raison de plus de la supprimer.

25. La distinction qui est faite à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 entre le pouvoir de négocier et le pouvoir de signer ou de ratifier est très importante et doit être maintenue. Elle est en parfait accord avec les clauses de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, qui autorise les diplomates accrédités auprès d'un Etat à négocier et à signer un traité sous réserve de ratification, mais non à conclure un traité définitivement sans être munis de pleins pouvoirs à cet effet.

26. M. de LUNA s'associe aux observations de M. Lachs touchant l'alinéa *a*) du paragraphe 2 et la question des échanges de notes.

27. M. BARTOŠ dit qu'il approuve la plupart des observations faites par les membres de la Commission qui ont pris la parole avant lui ; les siennes auront le caractère d'un complément plus ou moins technique. En ce qui concerne l'alinéa *b*) du paragraphe 2, il estime, comme M. Verdross, que l'autre Etat ou les autres Etats qui négocient le traité doivent accepter les pleins pouvoirs sur la foi de l'instrument présenté et n'ont

pas à se demander s'il est conforme au droit interne ou à la pratique de l'Etat qui l'a délivré. Par contre, cet instrument doit être soumis à examen quant à sa forme : on doit s'assurer qu'il se présente sous la forme usuelle dans la pratique internationale ; c'est ce que traduit la formule consacrée : « trouvé en bonne et due forme ».

28. Il en est de même en ce qui concerne le point de savoir si un tel instrument émane ou non de l'autorité compétente selon le droit interne, bien qu'il puisse, certes, se produire des cas où les règles concernant l'approbation préalable du parlement ou la consultation préalable d'autres organes de l'Etat ne soient pas respectées et où, par conséquent, l'autorité qui délivre l'instrument dépasse ses pouvoirs. Un Etat qui participe aux négociations n'est pas tenu de s'informer des règles de droit interne des autres Etats en la matière. Il suffit que les pleins pouvoirs soient délivrés par l'une des autorités habituellement compétentes — le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères.

29. La disposition figurant à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 consacre la pratique de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité selon laquelle les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères n'ont pas à produire de pleins pouvoirs. De l'avis de M. Bartoš, il suffirait, pour simplifier les choses, que les autres personnes produisent, comme preuve de leurs pouvoirs de négocier, une lettre émanant du chef de l'Etat, du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères, et que cette lettre soit tenue pour équivalant à un instrument valable de pleins pouvoirs. Dans ces conditions, cette personne serait présumée, sur la foi de ce document, être un plénipotentiaire dûment autorisé, et la question de savoir si l'instrument a été délivré par les autorités compétentes serait donc considérée comme une affaire d'ordre interne.

30. M. Bartoš est d'avis que les chefs de mission diplomatique et les représentants permanents auprès d'une organisation internationale doivent être traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne le pouvoir de négocier.

31. Le Comité de rédaction devrait examiner si les pouvoirs reconnus aux chefs de mission diplomatique en matière d'échange de notes peuvent également être exercés par un chargé d'affaires *ad interim* : c'est là un point au sujet duquel la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques n'est pas tout à fait claire. Si la Commission parvenait à la conclusion que les dispositions de ladite Convention ne sont pas entièrement satisfaisantes, il faudrait évoquer la question au moins dans le commentaire.

32. M. LIU, parlant de l'alinéa *c*) du paragraphe 2, fait observer que, dans la pratique, une lettre émanant du chef d'une mission diplomatique ou d'un représentant permanent auprès d'une organisation internationale se borne d'habitude à indiquer que les pleins pouvoirs seront délivrés incessamment. Il ne connaît pas de cas où une lettre de ce genre ait été acceptée à titre de pleins pouvoirs, en dépit de l'affirmation

figurant au paragraphe 29 du « Précis de la pratique du Secrétaire général » (ST/LEG/7), cité par le Rapporteur spécial au paragraphe 5 de son commentaire. Le Rapporteur spécial a souligné, avec raison, qu'une telle lettre ne peut tenir lieu de pleins pouvoirs qu'à titre provisoire. La disposition inscrite à l'alinéa c) correspond à une pratique plus généralement admise que ne l'est l'assertion figurant dans le « Précis » selon laquelle les lettres de cette nature sont acceptées au même titre que les pleins pouvoirs.

33. M. AGO dit qu'il n'est pas entièrement convaincu que le plan choisi par le Rapporteur spécial pour l'article 3 soit le meilleur possible. Le fait de grouper en un seul article la question des pleins pouvoirs en général et celle des pleins pouvoirs utilisés spécialement pour la négociation risque de faire naître quelque confusion dans les esprits. Dans le projet de 1959, on avait suivi les différentes étapes de la conclusion d'un traité, depuis la négociation jusqu'à la ratification, et à chaque étape on avait établi les conditions auxquelles devaient répondre les pouvoirs des représentants des Etats. Maintenant, le Rapporteur spécial a rassemblé toutes ces étapes dans un seul article. En même temps, toute mention de la négociation d'un traité a disparu. Il ne serait évidemment pas difficile de remédier à cette lacune, car il est assez curieux de commencer à parler de l'adoption d'un traité sans rien dire de questions telles que la négociation et la rédaction du texte.

34. Dans l'article tel qu'il est rédigé, il est d'abord question des pouvoirs que le représentant d'un Etat doit produire pour négocier, puis des pouvoirs à présenter pour la signature, ensuite le texte revient à la négociation — par les chefs de mission diplomatique — et il est enfin question de la ratification, de l'adhésion et de l'acceptation. Il en résulte une certaine confusion. En particulier, l'emploi du mot « ratification » peut être ici une source de malentendus. Il est évident que ce terme ne saurait avoir le même sens selon qu'on l'emploie à propos d'un ambassadeur ou d'un chef d'Etat. Un chef de mission diplomatique n'a jamais pu ratifier un traité ; il a tout au plus le pouvoir de déposer l'instrument de ratification. Les chefs d'Etat peuvent, au sens propre du terme, « ratifier » un traité, mais les chefs de gouvernement n'ont pas ce pouvoir. Il vaudrait beaucoup mieux examiner séparément les opérations de négociation, de signature et de ratification, car on ne gagne rien à vouloir fondre en un seul article des questions si différentes.

35. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'une certaine confusion ne peut en effet manquer de se produire si l'on place sur le même plan la ratification en tant que processus législatif et l'établissement de l'acte international de ratification. La ratification sur le plan législatif est simplement une question de droit interne et le problème sera examiné en temps opportun.

36. Sir Humphrey pensait que l'on pouvait prendre occasion des dispositions de l'article 4 pour énoncer les règles qui ont trait à l'adhésion et à l'acceptation. Si l'on adoptait le système préconisé par M. Ago, il faudrait à chaque fois répéter ces dispositions. Si l'on

veut simplifier ce groupe d'articles, on pourrait insérer un article relatif à l'adhésion et à l'acceptation après celui qui a trait à la ratification. De l'avis de Sir Humphrey, l'objection de M. Ago serait sans doute levée si l'on rédigeait l'article 4 plus clairement et de manière qu'il réponde également aux critiques formulées par M. Lachs. Si le Comité de rédaction y parvient dans le cadre d'un seul article, cela évitera beaucoup d'ennuis par la suite.

37. M. ELIAS fait observer que, lorsque la Commission a examiné les articles précédents, elle les a étudiés paragraphe par paragraphe, méthode qui fait gagner du temps et permet à la Commission de voir jusqu'où l'accord est réalisé. Si les membres de la Commission critiquent les articles en prenant les paragraphes au hasard, la discussion risque de se prolonger indéfiniment sans qu'ils arrivent à se faire une idée claire des points sur lesquels il y a eu accord. A son avis, la Commission devrait examiner les définitions de l'article 1^{er} qui ont rapport à l'article 4, en particulier celles qui sont données aux alinéas e), i), j) et k). La Commission n'a pas encore décidé si elle acceptait ces définitions.

38. Le projet d'article 4 tel qu'il est actuellement rédigé devrait pouvoir être accepté, d'une façon générale, car il regroupe presque tout ce qui a trait à l'aspect formel des opérations de négociation, de signature, de ratification, d'adhésion et d'acceptation. M. Elias a cependant quelques réserves à formuler à propos de l'alinéa c) du paragraphe 2, dont la deuxième phrase devrait être rédigé de façon plus explicite.

39. En ce qui concerne la proposition qui a été faite de supprimer, à l'alinéa b) du paragraphe 2, le renvoi implicite au droit constitutionnel, la Commission pourrait reprendre la solution qu'elle a déjà appliquée à l'article 3, où il n'est plus question que du droit international général.

40. Le PRÉSIDENT répond qu'il est un peu difficile d'adopter la méthode que vient de suggérer M. Elias, parce que l'article porte sur une série de problèmes qui ne se placent pas exactement sur le même plan, et que le regroupement fait par le Rapporteur spécial soulève ou des approbations ou des objections qui, nécessairement, portent sur tous les paragraphes. Il est d'usage, à la Commission, de demander à chacun des membres, au cours d'un premier débat général, de faire connaître ses vues sur l'ensemble d'un article et ses observations sur des points de détail.

41. M. TOUNKINE est du même avis que le Président au sujet de la méthode à suivre. M. Elias a rappelé avec juste raison que la Commission a pour habitude d'examiner, en principe, paragraphe par paragraphe, les articles dont le texte est long, mais, dans le cas dont il s'agit et surtout au stade actuel de la discussion, cela ne s'impose pas.

42. M. Tounkine ne partage pas les vues de M. Ago. Le Rapporteur spécial a bien fait de regrouper en un seul article toutes les dispositions relatives au pouvoir d'accomplir des actes au nom d'un Etat. Ce qui est dit des pleins pouvoirs vaut au moins pour la négocia-

- tion et la signature ; aucune question de principe ne se pose et, du point de vue pratique, la nouvelle rédaction de l'article est meilleure.
43. La principale objection porte sur le mot « ratifier ». Ce terme est peut-être très clair en anglais, mais en russe, par ratification, on entend tout d'abord la ratification par le chef d'Etat. Une solution facile consisterait à employer les mots « acte international de ratification » qui désigneraient le dépôt ou l'échange des instruments de ratification.
44. En ce qui concerne la question de savoir si des pleins pouvoirs sont nécessaires pour l'échange ou le dépôt des instruments de ratification, on peut dire que, dans la pratique, il est rare que les Etats exigent des représentants qu'ils possèdent des pleins pouvoirs à cet effet ; s'il en est ainsi, c'est probablement parce que l'échange ou le dépôt d'instruments de ratification est fait par des représentants officiels des Etats qui peuvent ne pas être des chefs de mission diplomatique. Il ne serait peut-être pas inutile, par conséquent, d'ajouter une disposition exigeant la présentation de pleins pouvoirs dans les cas où le dépôt ou l'échange d'instruments de ratification n'est pas fait par le ministre des affaires étrangères, le chef d'une mission diplomatique ou un représentant permanent.
45. M. Tounkine pense qu'une erreur a dû se glisser à l'alinéa c) du paragraphe 2 ; il n'a jamais entendu parler de pleins pouvoirs délivrés par le représentant permanent d'un Etat auprès d'une organisation internationale ou par un ambassadeur. En fait, les pleins pouvoirs sont délivrés par les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement, les ministres des affaires étrangères. Il vaudrait donc mieux supprimer ce membre de phrase.
46. Les points signalés par M. Lachs sont très importants. En effet, un grand nombre de traités qui rentrent dans le cadre de la définition donnée à l'article 1^{er} échappent aux dispositions de l'article 4, tel qu'il est actuellement rédigé ; c'est le cas, par exemple, d'une déclaration conjointe non signée de chefs d'Etat ou de chefs de gouvernement.
47. Les critiques formulées par M. Bartos au sujet des mots « émaner de l'autorité compétente de cet Etat », qui figurent à l'alinéa b) du paragraphe 2, sont fondées. C'est l'affaire de l'Etat que de dire quel est l'organe compétent pour délivrer les pleins pouvoirs. Il est vrai que le pouvoir de négocier pourrait être présumé, mais la pratique générale est d'admettre, sans contre-enquête, que le chef d'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères ont compétence pour désigner les plénipotentiaires. On pourrait, pour être complet, indiquer quelle est la pratique sur ce point.
48. Quant à la question posée par M. Castrén à propos des autres sujets de droit international, elle a déjà été résolue. La Commission a décidé de s'occuper d'abord des traités entre Etats et de remettre à plus tard ce qui a trait à tous les autres traités, et notamment aux traités entre les Etats et les organisations internationales. La décision a été prise au début de la session et la Commission doit s'y tenir.
49. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, n'est pas certain que le plan choisi par le Rapporteur spécial pour le projet d'article 4 représente une amélioration par rapport aux dispositions correspondantes du projet de 1959. La question qui se pose à propos du paragraphe 2 n'est pas seulement une question de rédaction : il s'agit de savoir si la signature est un acte que l'on doit placer sur le même plan que les actes par lesquels s'effectuent la ratification, l'adhésion ou l'acceptation. Pour ce qui est de la signature, l'acte est accompli au nom d'un Etat, par un représentant habilité à cet effet par l'Etat, alors que la ratification, l'adhésion ou l'acceptation sont les unes et les autres des actes de l'Etat lui-même. Il n'est pas possible d'assimiler la signature aux trois autres actes et de lui appliquer les mêmes critères. M. Lachs a dit avec raison que la signature peut avoir lieu au moment de l'adhésion, mais l'adhésion est un acte de l'Etat tandis que la signature est simplement un acte accompli par un représentant dûment habilité. Dans la pratique, seuls les représentants diplomatiques n'ont pas à produire de pleins pouvoirs lors de la ratification, de l'adhésion ou de l'acceptation, quand il s'agit simplement du dépôt d'un instrument. Il serait préférable que la Commission revînt à la structure qui avait été donnée à l'article dans le texte de 1959 de manière qu'il puisse valoir pour les divers systèmes juridiques représentés.
50. M. Liu et M. Tounkine ont demandé s'il existe des cas où des pouvoirs ont été délivrés par un représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies ; à ce propos, le Rapporteur spécial a cité, au paragraphe 5 de son commentaire, un passage du paragraphe 29 du « Précis de la pratique du Secrétaire général ». La phrase citée est un peu elliptique, mais ce qu'elle veut dire est probablement qu'une lettre d'un chef de mission diplomatique peut, à titre provisoire, attester l'octroi de pleins pouvoirs ; c'est d'ailleurs ainsi que M. Liang interprète lui-même le cas où des représentants permanents adressent au Secrétaire général une lettre l'informant que telle ou telle personne a été désignée pour participer aux travaux d'une conférence, ou pour signer un instrument, et que les pleins pouvoirs de cette personne arriveront sans tarder. En d'autres termes, il s'agit d'une simple notification annonçant que les pleins pouvoirs seront produits en temps utile.
51. M. BRIGGS approuve la manière dont le Rapporteur spécial a abordé le sujet. L'article 4 a son unité propre : les dispositions qu'il contient ont trait à la preuve du pouvoir qu'a un agent de lier son Etat.
52. Bien entendu, c'est selon les règles du droit interne que ce pouvoir est originellement conféré à l'agent par l'Etat dont il relève, mais dans le projet d'articles il s'agit de l'attestation qui est nécessaire, aux fins du droit international, pour prouver que l'agent en question a le pouvoir de négocier, de signer, de ratifier ou d'accepter un traité. Cette attestation est fournie par les pouvoirs ou les pleins pouvoirs d'un agent dûment accrédité.
53. Rigoureusement parlant, la Commission ne s'occupe pas de la validité, question qui sera traitée dans d'autres articles. Pour ce qui est de la preuve du pouvoir

conféré à l'agent, M. Briggs propose de libeller comme suit les paragraphes 1 et 2 de l'article 4 :

« 1. La preuve qu'un agent est habilité à négocier un traité au nom de son Etat est fournie sous la forme d'un pouvoir délivré par l'autorité compétente de l'Etat intéressé.

« 2. a) La preuve qu'un agent est habilité à signer (définitivement ou *ad referendum*), ratifier ou accepter un traité ou à y adhérer au nom de son Etat est fournie sous la forme de pleins pouvoirs. »

54. Le paragraphe 3 devrait préciser que c'est aux fins du droit international que le pouvoir visé aux alinéas a) et b) est reconnu. M. Briggs propose en conséquence de modifier le début de ces deux alinéas pour leur donner la teneur suivante :

« 3. a) Aux fins du droit international, les chefs de mission diplomatique sont considérés comme ayant d'office le pouvoir de négocier...

« b) Aux fins du droit international, les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères sont considérés comme ayant d'office le pouvoir de négocier et d'authentifier... »

55. Avec la formule proposée par M. Briggs, il serait évident que l'article traite non de l'origine du pouvoir, mais de la preuve de ce pouvoir.

56. M. TSURUOKA fait observer que, tant que la Commission n'aura pas achevé l'examen des diverses étapes de la conclusion d'un traité, elle ne sera pas en mesure de traiter comme il convient de la question de la preuve du pouvoir d'accomplir les diverses opérations de négociation, de signature, de ratification, d'adhésion ou d'acceptation.

57. Il y aurait peut-être intérêt à traiter de la question des pleins pouvoirs simultanément pour toutes les phases de la conclusion d'un traité, car elles ont des points communs. A toutes ces étapes, l'élément « habilitation » se retrouve et pour toutes se pose la question de l'attestation à produire.

58. Toutefois, pour les raisons qu'il a indiquées, M. Tsuruoka pense que la Commission devrait adopter l'article 4 à titre provisoire et ne l'examiner qu'ultérieurement, au moment où elle abordera les diverses phases de la conclusion d'un traité.

59. M. PESSOU dit que, pour l'article 4 plus que pour toute autre disposition, les mots recouvrent chacun des notions qui ont leur fonction juridique propre. Mais lorsque ces notions se juxtaposent, couvrant plusieurs phases d'une opération juridique, elles peuvent aboutir à des dissonances juridiques.

60. Ici encore, il s'agit d'une question de méthode, et M. Pessou abonde dans le sens indiqué par M. Ago, qui préconise d'aborder méthodiquement les questions à l'étude.

61. M. AGO est prêt à s'incliner devant la décision de la majorité, mais aucun des arguments présentés ne l'a entièrement convaincu que la méthode suivie par le Rapporteur spécial était la meilleure.

62. Si l'article 4 porte simultanément sur les quatre phases de la conclusion d'un traité, c'est pour la simple raison que ses dispositions ont trait à la question des pleins pouvoirs. En réalité, les mots « signature », « ratification », « adhésion » et « acceptation », employés à l'article 4, sont expliqués dans les articles qui suivent l'article 4. La Commission aurait, certes, évité de nombreuses difficultés si elle s'était d'abord occupée de fixer d'un commun accord la définition de chacun de ces termes.

63. Toutefois, M. Ago ne s'opposera pas à l'adoption de l'article 4 à titre provisoire, encore qu'il convienne, à son avis, de retenir la proposition de M. Briggs pour ce qui touche au paragraphe 1.

64. S'il consent à l'adoption provisoire de l'article, c'est sous réserve de deux observations. En premier lieu, la décision sur la place à donner à cet article devrait être différée ; il devrait venir, selon M. Ago, après les dispositions relatives aux diverses étapes de la conclusion d'un traité.

65. En second lieu, M. Ago reconnaît volontiers que la ratification dont il s'agit ici est la ratification envisagée du point de vue international et non pas de la ratification en droit interne ; il relève cependant qu'il est question, à l'article 4, de deux choses différentes : le pouvoir du chef de l'Etat de ratifier le traité et le pouvoir du ministre des affaires étrangères, du chef d'une mission diplomatique ou d'une autre personne habilitée, de déposer l'instrument de ratification — ratification qui, de toute manière, émane du chef de l'Etat. La solution pourrait consister à supprimer ce qui est dit de la ratification dans l'article. La question des pouvoirs nécessaires pour la ratification pourrait être reprise à l'article 11, qui traite en détail de la procédure de ratification et des actes qui suivent la ratification.

66. M. EL-ERIAN est porté à approuver la méthode suivie par le Rapporteur spécial, qui consiste à traiter en totalité, à l'article 4, la question des diverses sortes de pouvoirs nécessaires à l'exercice de la capacité d'un Etat de conclure des traités.

67. Il se félicite de constater que la question de la signature *ad referendum*, sur laquelle l'accord n'avait pu se faire en 1959 au sein de la Commission², a été traitée par le Rapporteur spécial tant à propos des pleins pouvoirs, à l'alinéa a) du paragraphe 2, qu'à propos des effets juridiques de ce mode de signature, au paragraphe 2 de l'article 8. Dans ses commentaires des deux articles, le Rapporteur spécial a réuni beaucoup d'informations utiles et il a éclairé d'un jour nouveau cette difficile question.

68. M. El-Erian pense, comme M. Tounkine, que l'examen des questions relatives aux organisations internationales devrait être remis à plus tard. L'Assemblée générale, par sa résolution 1289 (XIII) du 5 décembre 1958, a invité la Commission à examiner plus avant la question des relations entre les Etats et les organisa-

² *Annuaire de la Commission du droit international, 1959, vol. II* (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol.II), p. 109.

tions internationales intergouvernementales, après que l'étude d'autres questions aura été achevée.

69. En ce qui concerne la deuxième question posée par M. Tounkine, M. El-Erian ne croit pas que la question des pouvoirs nécessaires pour déposer ou échanger les instruments de ratification doive être traitée à l'article 4. L'endroit où devrait figurer une disposition sur ce point est l'article 11, qui a trait à la procédure de ratification.

70. Le PRÉSIDENT croit pouvoir conclure de la discussion qu'il conviendrait de renvoyer l'article 4, avec les observations faites au cours de la discussion, au Comité de rédaction, qui serait chargé de rédiger un texte provisoire et de le soumettre à la Commission pour un nouvel examen. La question de la structure de l'article 4, qui est d'ordre technique, et celle de la place qui devra être assignée à cet article dans le projet pourraient également être examinées par le Comité de rédaction.

71. M. ROSENNE propose, pour le cas où le Comité de rédaction examinerait le texte soumis à la Commission par M. Briggs, de remplacer, aux alinéas a) et b) du paragraphe 3, les mots « aux fins du droit international » par les mots « aux fins des présents articles ». Sans cette modification, la portée de la disposition serait beaucoup trop large.

72. A propos des observations faites par M. Tounkine, il pense que, du strict point de vue de la *lex lata*, la production des pleins pouvoirs pourrait être exigée par l'autre partie ou par le dépositaire, pour le dépôt ou l'échange d'instruments de ratification. Mais ce n'est pas une règle que l'on doit perpétuer ; M. Rosenne croit qu'il y a là un cas où la Commission pourrait utilement contribuer au développement du droit en retenant les simplifications considérables que la pratique actuelle a apportées dans ce domaine.

73. M. BARTOŠ n'a pas d'objection, quant au fond, contre les opinions exprimées par M. Ago et par le Secrétaire de la Commission ; il approuve cependant le Rapporteur spécial qui a tenu compte d'une pratique devenue courante dans les dernières années, plus spécialement au Royaume-Uni. Selon cette pratique, il n'est plus nécessaire, au moment de l'échange des instruments de ratification, de produire matériellement l'instrument officiel de ratification ; il suffit d'une notification émanant de l'ambassadeur de l'Etat qui ratifie, indiquant que la ratification a eu lieu.

74. Passant aux observations faites par M. El-Erian, M. Bartoš souligne que la question de la signature sous réserve de production ultérieure des pleins pouvoirs ne se confond nullement avec celle de la signature *ad referendum*. Il peut fort bien arriver qu'un représentant muni des pleins pouvoirs signe *ad referendum*.

75. Il semble qu'un malentendu se soit produit à propos de la deuxième phrase de l'alinéa c) du paragraphe 2. L'idée n'est pas que le représentant permanent d'un Etat auprès d'une organisation internationale peut délivrer des pleins pouvoirs ; le représentant permanent certifie simplement que les pleins pouvoirs existent et que l'on attend de les recevoir. Une disposi-

tion conçue dans l'esprit de celle que propose le Rapporteur spécial est nécessaire pour tenir compte de l'usage bien établi de l'Organisation des Nations Unies, usage sur lequel a été appelée l'attention tant de la Sixième Commission que de la Commission de vérification des pouvoirs de l'Assemblée générale.

76. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que les observations qui ont été formulées au cours du débat ne l'ont pas convaincu de renoncer à la méthode qu'il a suivie pour rédiger l'article 4.

77. Il fait observer que les définitions de l'article premier établissent une distinction très nette entre la signature d'un traité, acte qui est accompli au nom d'un Etat par son représentant dûment autorisé, d'un côté, et la ratification et l'adhésion, de l'autre, qui sont des actes internationaux de l'Etat lui-même. L'article 4 doit être interprété en fonction de ces définitions.

78. Si la manière selon laquelle les mots « ratifier » et « adhérer » ont été employés dans le projet présenté par le Rapporteur spécial a fait naître quelque confusion, le Comité de rédaction pourra y remédier.

79. Pour régler de manière satisfaisante la question du dépôt ou de l'échange des instruments de ratification ou d'adhésion, Sir Humphrey pense qu'il conviendrait de diviser en deux parties l'alinéa a) du paragraphe 2. La première aurait trait au pouvoir de signer un traité, la seconde au dépôt et à l'échange des instruments de ratification, d'adhésion ou d'acceptation.

80. Le Rapporteur spécial appelle l'attention de la Commission sur la clause qui figure à l'alinéa b) du paragraphe 3 : elle sanctionne l'usage selon lequel les instruments relatifs à un traité sont presque toujours souscrits par le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères. Sur ce point, la rédaction pourrait être améliorée, car l'alinéa b) du paragraphe 3, dans son texte actuel, semble présenter comme une exception ce qui, en réalité, est la règle.

81. De plus, on pourrait faire des alinéas b) et c) du paragraphe 2 un nouveau paragraphe distinct. Cette modification de forme, jointe aux diverses mises au point que Sir Humphrey vient d'indiquer, suffirait probablement à lever certaines des objections formulées par M. Ago.

82. Sir Humphrey approuve la procédure proposée par le Président, selon laquelle le Comité de rédaction serait invité à préparer un texte provisoire. Il ajoute que, sans avoir pour autant changé d'opinion sur la place que doit occuper l'article 4, il ne s'opposerait pas à ce que l'on remette à plus tard la décision sur ce point.

83. M. TOUNKINE dit, en réponse à l'intervention de M. Rosenne, qu'il n'approuve pas la pratique, suivie par un petit nombre d'Etats, qui consiste à exiger les pleins pouvoirs pour le dépôt ou l'échange des instruments de ratification. Pour ce qui est de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, en tout cas, elle n'exige pas, en pareille circonstance, la production des pleins pouvoirs ; il est arrivé cependant que les pleins pouvoirs aient été produits, mais par un fonctionnaire subalterne d'une mission diplomatique et non par le chef de la mission lui-même. En ce qui concerne le

projet d'articles, M. Tounkine ne pense pas qu'il doive rendre les pleins pouvoirs obligatoires dans ce cas.

84. M. LACHS approuve la manière selon laquelle le Rapporteur spécial conçoit la structure de l'article 4.

85. Il est utile que la question du pouvoir de négocier, de signer, de ratifier ou d'accepter un traité, ou d'y adhérer soit traitée dans une seule disposition, comme il est fait dans l'article 4 du projet. Certes, il y a là autant d'actes distincts. Il existe pourtant des cas où un traité n'est pas soumis à ratification; la signature vaut alors signature et ratification. Il existe également des cas où seule l'adhésion est nécessaire. Les pouvoirs délivrés à l'agent intéressé doivent alors valoir non seulement pour la signature, mais aussi pour la ratification ou l'adhésion.

86. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il n'est nullement question d'inscrire dans le projet d'articles l'obligation de produire des pleins pouvoirs à seule fin de déposer ou d'échanger des instruments de ratification. Il existe cependant des cas, qui ont été signalés dans le « Précis de la pratique du Secrétaire général » (ST/LEG/7), dans lesquels l'accomplissement de la formalité de la ratification est confié au représentant permanent d'un Etat auprès d'une organisation internationale. En pareil cas, les pleins pouvoirs seraient nécessaires.

87. Le PRÉSIDENT indique que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte de renvoyer l'article 4, avec les observations faites au cours de la discussion, au Comité de rédaction, dans les conditions qui ont été indiquées par le Rapporteur spécial et par lui-même; le Comité de rédaction mettra au point un texte de caractère provisoire pour examen ultérieur par la Commission.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 45.

642^e SÉANCE

Lundi 14 mai 1962, à 15 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Droit des traités (A/CN.4/144 et Add.1) (suite)

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 5 de son projet.

ARTICLE 5. — ADOPTION DU TEXTE D'UN TRAITÉ

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que l'article 5 constitue la première disposition de fond du projet qui soulève la question de la distinc-

tion entre traités plurilatéraux et multilatéraux, tels qu'ils sont définis à l'alinéa d) de l'article 1^{er}. Au paragraphe 4 de l'article 6 de son projet de 1959, la Commission elle-même avait adopté une disposition qui distingue entre les traités multilatéraux et « les traités négociés entre un groupe limité d'Etats »¹. Le mot « plurilatéral », qui est assez nouveau, semble convenir à cette seconde catégorie de traités, mais on peut, certes, concevoir une terminologie différente.

3. Quoi qu'il en soit du terme employé, la question essentielle est de savoir s'il y a lieu d'établir cette distinction dans le projet d'articles. Personnellement, le Rapporteur spécial trouve cette distinction justifiée, car certaines des règles énoncées dans le projet ne s'appliquent pas de la même manière aux traités plurilatéraux qu'aux traités multilatéraux.

4. Pour ce qui est des dispositions du paragraphe 1 de l'article 5, la distinction ne s'applique qu'aux alinéas b) et c). D'après le projet de 1959, l'adoption du texte de ce que Sir Humphrey appelle un traité « plurilatéral » s'effectue à l'unanimité, à moins que les Etats qui l'ont négocié n'en soient convenus autrement. Dans le cas des traités multilatéraux, l'adoption se fait suivant la règle relative au vote que la conférence qui établit le traité décidera d'appliquer. La Commission s'écarterait de la pratique actuelle si elle ne fixait pas une règle de majorité quelle qu'elle soit, à cet égard.

5. La distinction ne s'appliquant pas, en fait, aux alinéas d) et e) de son projet d'article 5, il propose que dans chacun de ces alinéas les mots « ou d'un traité plurilatéral » soient ajoutés à la suite des mots « Dans le cas d'un traité multilatéral ».

6. En ce qui concerne l'alinéa d) de l'article 1^{er}, Sir Humphrey propose d'apporter à la définition du « traité plurilatéral » les modifications suivantes : remplacer l'expression « nombre restreint de parties » par « groupe restreint de parties » et les mots « ces parties » par « ledit groupe » et d'ajouter dans la définition du « traité multilatéral » les mots « qui ne font pas partie d'un groupe particulier », à la suite des mots « la participation d'un nombre considérable d'Etats ».

7. Il n'est pas du tout facile de définir les expressions « plurilatéral » et « multilatéral », car dans le cas, par exemple, d'une vaste organisation régionale, comme l'Organisation des Etats américains, il se peut qu'un traité conclu entre ces Etats soit considéré par les membres de l'Organisation comme un traité multilatéral alors que, du point de vue du droit international général, il sera tenu pour un traité plurilatéral.

8. M. TABIBI se demande s'il est opportun d'énoncer dans l'article 5 des règles relatives à la procédure de vote. A son sens, de telles questions doivent être traitées dans le commentaire. Sauf dans de très rares cas, les auteurs de la Charte des Nations Unies se sont sagement abstenus d'édicter des règles relatives à la procédure, et l'histoire des Nations Unies montre combien ces règles sont susceptibles de changer avec le temps.

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1959, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1, vol.II), p. 101.*