

Document:-
A/CN.4/SR.650

Compte rendu analytique de la 650e 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>)*

ont participé aux négociations, certains de ces derniers pourraient ne pas vouloir ratifier le traité.

79. Il n'est pas facile de déterminer la durée du délai à l'expiration duquel les Etats qui avaient initialement le droit d'être consultés sur les demandes d'adhésion doivent cesser de jouir de ce droit. En recherchant ce qu'est la pratique, dans ce domaine, le Rapporteur spécial a constaté que, lorsqu'il y avait un délai, celui-ci était habituellement inférieur à quatre ans ; d'un autre côté, on doit tenir compte du fait que de nombreux traités multilatéraux n'entrent qu'assez tardivement en vigueur.

La séance est levée à 13 heures.

650^e SÉANCE

Jeudi 24 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

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

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 13. — PARTICIPATION À UN TRAITÉ PAR ADHÉSION (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à poursuivre son exposé en réponse aux questions soulevées lors de l'examen de l'article 13.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, relève que l'orientation générale de l'article 13 paraît être généralement acceptée. Certes, l'on pourrait simplifier la rédaction de cet article, mais, pour ce qui est du fond, il pense que si l'on ajoutait à la nouvelle version simplifiée de M. Briggs les points que la plupart des membres de la Commission désirent, semble-t-il, voir aborder, le texte qui en résulterait ne différerait pas grandement de son projet initial.

3 La proposition de M. El-Erian tendant à diviser l'article en deux parties pourrait être renvoyée au Comité de rédaction. Il est possible, en effet, de détacher les paragraphes 3 et 4, mais le Rapporteur spécial jugerait plus commode de grouper dans un même article toutes les dispositions relatives à l'adhésion aux traités.

4. Dans l'ensemble, Sir Humphrey croit que la version simplifiée du paragraphe 1 rédigée par M. Briggs peut être adoptée, mais il faudrait, à son avis, y inscrire la présomption énoncée à l'alinéa b) du paragraphe 1 du texte proposé par le Rapporteur spécial. Cette question pourrait être renvoyée au Comité de rédaction.

5. La présomption énoncée par le Rapporteur spécial au paragraphe 2 selon laquelle, à moins que le traité

lui-même n'en dispose autrement, les Etats qui ont participé aux négociations n'ont pas entendu exclure la possibilité pour d'autres Etats d'adhérer au traité à l'avenir, est plus large — et, de l'avis de Sir Humphrey, c'est avec raison — que ne l'est la présomption résultant de la formule proposée par M. Briggs.

6. En ce qui concerne la classification des diverses sortes de traités, la Commission semble disposée à accepter que l'on fasse une distinction, mais elle paraît préférer au mot « plurilatéral » quelque expression du genre de la suivante : « traités conclus par un groupe limité d'Etats ». En fait, les traités sont presque tous conclus entre un nombre limité d'Etats et c'est la raison véritable qui rend l'article 13 nécessaire. Toute la question est de déterminer quels sont les cas où les traités sont ouverts à l'adhésion ou, au contraire, limités à un cercle déterminé d'Etats. Mieux vaudrait probablement attendre que le Comité de rédaction ait présenté un nouveau texte, pour reprendre l'examen du problème difficile qui consiste à déterminer les traités auxquels l'article doit s'appliquer.

7. En ce qui concerne la règle qui devrait s'appliquer en matière d'adhésion lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral élaboré au cours d'une conférence internationale réunie par les Etats intéressés, le Rapporteur spécial juge logique ce qui a été dit par M. Ago, à savoir qu'il faudrait appliquer la règle qui vaut pour l'adoption du texte lui-même. Si Sir Humphrey a prévu, à l'alinéa c) du paragraphe 2, la règle des deux tiers, c'est qu'elle est très fréquemment employée dans la pratique. En réponse à la thèse soutenue par M. Elias, selon laquelle une majorité plus forte pourrait parfois être souhaitable, Sir Humphrey se borne à faire observer qu'il est peu probable qu'on choisisse jamais une solution intermédiaire entre la règle des deux tiers et l'unanimité. La première est déjà assez rigoureuse.

8 Répondant aux observations formulées par M. Yassen au sujet de l'alinéa d) du paragraphe 2, Sir Humphrey admet que le fait d'assimiler les traités élaborés au cours de conférences réunies par des organisations internationales aux traités élaborés au sein de l'organisation elle-même, pourra en effet être considéré comme une atteinte à la souveraineté des Etats participants, car ceux-ci ont normalement compétence souveraine pour décider de toutes les questions qui ont trait à la participation aux travaux de la conférence. Si le Rapporteur spécial a proposé la règle qui figure à l'alinéa d) du paragraphe 2, c'est pour cette raison, d'ordre purement pratique, qu'une fois la conférence terminée il est fort difficile de parvenir à un accord sur la possibilité pour de nouveaux Etats de devenir parties au traité. Du point de vue de la procédure, il serait beaucoup plus simple que les demandes d'adhésion puissent être soumises à l'organe compétent de l'organisation. Sir Humphrey doute fort que les objections à la règle supplétive, énoncée à l'alinéa d) du paragraphe 2, aient beaucoup de fond ; il s'agit, du reste, d'une règle qui n'est pas de son invention, mais que l'on trouve dans plusieurs traités récents, et notamment dans les Conventions adoptées à la Conférence de Genève sur le droit de la mer. A cette conférence

étaient représentés nombre d'Etats qui n'étaient pas membres de l'Organisation des Nations Unies, et qui n'ont paru ressentir nulle inquiétude à la pensée de laisser la question des futures adhésions à la décision de l'Assemblée générale, où cependant ils n'avaient pas le droit de vote.

9. A propos de l'alinéa *b*) du paragraphe 4, M. Ago a développé une argumentation persuasive contre une disposition dont l'effet est de permettre à un Etat qui s'oppose à une adhésion de persister dans cette opposition et de refuser que s'établissent, entre lui-même et l'Etat requérant, les relations découlant du traité. M. Ago a soutenu que, vu que pendant la durée de la Conférence une majorité contraire à l'Etat opposant aurait pu emporter la décision sur la question de la clause d'adhésion, cet Etat devait ultérieurement accepter la décision de la majorité. A première vue, cet argument est d'un certain poids, mais après y avoir réfléchi, le Rapporteur spécial doute qu'on puisse le soutenir, car la situation de l'Etat en question après la Conférence n'est plus ce qu'elle était au cours des travaux, c'est-à-dire dans une période où il ne s'était pas encore engagé à devenir partie au traité. Cette question n'est pas de celles sur lesquelles Sir Humphrey entend prendre une position tranchée. Il faut trouver quelque compromis raisonnable entre le principe de la souveraineté de l'Etat quant aux relations à établir par traité et l'idéal qui tend à porter au maximum le nombre des parties aux traités.

10. M. Elias a objecté que, d'après cette règle, deux Etats pourraient devenir membres d'une même organisation après que l'un se sera opposé à l'entrée de l'autre dans l'organisation ; cette objection ne semble guère avoir de poids, puisque l'alinéa *d*) du paragraphe 2 s'applique aux traités élaborés au cours de conférences réunies par des organisations internationales ou au sein d'une organisation internationale. Il présuppose l'existence de l'organisation et ne vise que l'élaboration ultérieure de traités par l'organisation pour l'accomplissement de ses fins.

11. Il conviendra de signaler, dans un paragraphe spécial du rapport, la question posée par M. Rosenne au sujet de l'extension de la faculté de devenir partie à des traités anciens d'intérêt général, aux Etats nouveaux qui se trouvent, pour le moment, en dehors du cercle des parties éventuelles, question que le Rapporteur spécial a abordée au paragraphe 16 du commentaire. Elle soulève de sérieuses difficultés, puisque, en principe, il faudrait obtenir le consentement des Etats parties au traité, et que nul ne saurait dire si ces derniers deviendront tous parties au projet de convention que prépare la Commission et où sera fixée la procédure à suivre. La solution la plus efficace serait peut-être de poser le problème sur le plan politique ; la Commission pourrait recommander à l'Assemblée générale de prendre des mesures spéciales à cette fin.

12. La Commission pourrait immédiatement renvoyer au Comité de rédaction les diverses questions qui ont été posées et ne reprendre l'examen des questions de fond qu'une fois en possession d'une nouvelle rédaction de l'article 13 présentée par le Comité de rédaction.

13. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA déclare que le Rapporteur spécial ayant précisé qu'il n'entendait pas soustraire les traités régionaux spéciaux à l'application de la règle des deux tiers qui régit l'adhésion, et ayant reconnu qu'un seul Etat ne devrait pas être en mesure d'opposer son veto à une adhésion à un traité de cette nature, il n'est pas nécessaire que la Commission prenne une décision séparée sur l'amendement que lui-même a proposé à l'alinéa *c*) du paragraphe 2. Il suffira de renvoyer cet amendement au Comité de rédaction qui trouvera certainement la formule appropriée pour tenir compte de ses propres observations.

14. Il semble préférable de renoncer à distinguer entre traités plurilatéraux et traités multilatéraux ; l'accord paraît, du reste, s'être fait au sein de la Commission sur la nécessité de mettre au point une formule pour définir la catégorie des traités multilatéraux comportant certaines restrictions, l'adhésion à ces traités ne devant pas être soumise à la règle rigoureuse de l'unanimité, mais à celle de la majorité des deux tiers. La rédaction adoptée devrait exclure de cette catégorie les actes constitutifs d'organisations internationales, puisque, dans ce cas, les Etats qui demandent à être parties ne font pas tant une demande d'adhésion à cet acte constitutif qu'une demande d'admission à la qualité de membre de l'organisation ; il faudrait également exclure les accords du genre de ceux qui régissent les Marchés communs d'Europe et d'Amérique du Sud, où l'admission dépend d'une décision prise à une majorité déterminée.

15. Dans l'amendement qu'il a présenté, M. Jiménez de Aréchaga a proposé une dénomination spéciale qui s'appliquerait aux traités multilatéraux « traitant de questions qui offrent un intérêt général pour tous les Etats ou pour une catégorie ou un groupe déterminé d'Etats », traités pour lesquels une règle plus souple s'impose. En pareil cas, la question essentielle n'est pas tant de savoir si le traité a été élaboré au sein d'une organisation internationale, sous ses auspices ou par la voie diplomatique ordinaire, mais bien s'il affecte les intérêts d'autres Etats. Le soin de juger de cette question serait laissé à la majorité des deux tiers des parties ou des Etats ayant participé aux négociations, suivant le cas.

16. M. Jiménez de Aréchaga est convaincu que, si le Comité de rédaction parvient à fixer la formule qui convient pour définir ces catégories spéciales de traités multilatéraux, satisfaction serait donnée à tous les membres de la Commission, y compris M. Gros qui jugeait trop libérales les règles proposées. Une règle selon laquelle l'adhésion aux traités multilatéraux d'intérêt général serait soumise au consentement des deux tiers des parties ou des Etats ayant participé aux négociations, entraînerait cette conséquence que l'adhésion aux traités multilatéraux qui ne sont pas « d'intérêt général » serait soumise à la règle de l'unanimité. Dans cette hypothèse, il serait peut-être possible à M. Gros de composer avec les membres de la Commission qui ont marqué leur préférence pour la proposition de caractère progressif que la Commission a faite en 1959 en faveur de la règle des deux tiers.

17. A propos des remarques de M. Gros, M. Jiménez de Aréchaga souligne que, si un groupe d'Etats décide de conclure un traité sur des questions d'intérêt général pour ledit groupe d'Etats seulement, ils sont en droit de refuser l'adhésion à un autre Etat ; mais il faudrait au moins exiger de ce groupe d'Etats qu'il définisse clairement sa position dans le texte du traité, de manière à avertir de ses intentions restrictives les autres membres de la communauté internationale.

18. Il serait difficile de soutenir qu'imposer la règle de la majorité des deux tiers à un groupe d'Etats qui n'auraient pas voté en faveur de l'inscription d'une clause d'adhésion dans le traité élaboré au cours d'une conférence, serait frustrer l'intention des parties. D'après l'article 5 du projet, l'adoption des traités élaborés au cours de conférences internationales se fait suivant les règles de vote, et ces règles de vote elles-mêmes sont adoptées à la majorité simple. Par conséquent, pendant la durée des travaux de la conférence, aucun Etat ne jouit du droit de veto en ce qui concerne l'insertion d'une clause d'adhésion dans le texte ; pourtant M. Gros soutient que, une fois la conférence terminée, tout Etat devenu partie au traité a acquis un droit de veto qui lui permettrait d'écarter les adhésions. Si, comme il est de pratique courante, une conférence décide d'appliquer la règle des deux tiers à l'adoption du traité et si une proposition tendant à ce que le traité soit ouvert à l'adhésion n'a pas obtenu la majorité requise des deux tiers, on peut alors supposer qu'une demande ultérieure d'adhésion serait également rejetée. Bien entendu, si les Etats parties au traité changent ensuite d'avis et décident que les adhésions peuvent être admises, ils ne devraient pas pouvoir être empêchés de le faire par la seule voix d'un Etat opposé à tous les autres. A ce moment, comme l'a proposé M. Ago, c'est la règle de vote appliquée au cours de la conférence qui doit encore s'appliquer.

19. Il est inutile d'insister sur l'abus qui peut être fait du droit de veto à des fins politiques et il serait déplorable, lorsqu'il s'agit des traités normatifs, de caractère général, qui ont été conclus sous les auspices de la Société des Nations, qu'un seul Etat soit en mesure de tenir en échec la volonté de la majorité désireuse d'ouvrir ces traités à l'adhésion de nouveaux Etats. L'avis de la Commission sur ce point serait certainement d'un grand poids aux yeux de l'Assemblée générale.

20. Comme M. Verdross l'a fait observer, la tâche entreprise par la Commission consiste à codifier des règles qui sont pour la plupart supplétives, en d'autres termes des règles qui s'appliquent en cas de silence du traité sur la question de l'adhésion. Or, c'est là une tâche importante. L'existence de pareilles règles pourra, à l'avenir, engager les Etats à ne pas laisser les traités muets sur la question de l'adhésion ; d'autre part, elle devrait leur rendre plus facile un accord sur les dispositions nécessaires.

21. M. TSURUOKA craint que les règles supplétives qu'on envisage d'adopter *de lege ferenda* ne fassent naître tant d'incertitudes que l'inconvénient en dépas-

serait les avantages. La Commission ne devrait pas poser de règles générales en partant d'exceptions. Il serait préférable de traiter un certain nombre de problèmes dans le commentaire et d'attendre les observations que feront les Gouvernements.

22. M. LACHS rend hommage au Rapporteur spécial pour la manière dont il cherche des compromis ; avant que le texte de l'article 13 ne soit renvoyé au Comité de rédaction, il désire pourtant revenir sur certains problèmes de fond essentiels.

23. La Commission doit certainement tenir compte de l'avis de M. Gros, qui l'a engagée à s'abstenir de débats d'école, mais telles questions qui peuvent lui paraître théoriques ont une importance pratique pour d'autres. M. Gros a certainement raison de soutenir qu'un Etat doit être libre de choisir ses partenaires pour un traité ou tout autre instrument, mais d'autre part la Commission ne doit pas négliger la tendance générale à ouvrir les traités à tous les Etats, en particulier à ceux qui peuvent contribuer à leur mise en œuvre ou qui ont intérêt à y devenir parties. Le droit international a fait des progrès considérables depuis le temps où un instrument spécial a dû être négocié pour permettre à l'Espagne d'adhérer au Traité d'Aix-la-Chapelle de 1748. L'adhésion se simplifie de plus en plus, et il est intéressant de noter que la Convention de 1923 concernant le régime des détroits, par exemple, contient même une disposition expresse — article 19 — dans laquelle les parties s'engagent à faire « tous leurs efforts pour amener les Puissances non signataires à adhérer »¹.

24. Bien entendu, si le traité se tait sur la question de l'adhésion, il faut interpréter l'intention des parties en se référant à la volonté qu'elles ont manifestée dans le traité lui-même, mais il ne faut pas oublier que ce silence est parfois dû à une inadvertance. Dans certains traités, par exemple dans le Code sanitaire panaméricain de 1924², on a omis de faire figurer une clause sur la date d'entrée en vigueur. L'absence de dispositions sur l'adhésion ne signifie pas nécessairement que le traité était destiné à un groupe fermé de parties ; quelquefois, comme dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (article XXXIII), les parties ont décidé que les conditions de l'adhésion feraient l'objet d'un accord ultérieur entre les parties au traité et l'Etat intéressé.

25. La Commission n'a pas à s'efforcer d'imposer aux Etats une certaine marche à suivre, mais elle doit leur indiquer les présomptions qui sont possibles, compte tenu de l'intention apparente des parties si le traité ne contient pas de dispositions expresses. De telles présomptions peuvent être réfutées.

26. Il est certainement possible de traiter le problème sans contrevenir aux principes de la volonté souveraine des parties et d'une manière pleinement compatible avec l'évolution générale à laquelle M. Lachs a fait allusion. Des traités tels que les Conventions de La Haye de 1902 et 1905, relatives au droit international privé, ont fait

¹ Société des Nations. *Recueil des traités*, vol. 28, p. 134.

² *Ibid.*, vol. 86, p. 88.

l'objet de protocoles spéciaux en 1923 et 1924³ afin de permettre aux nouveaux Etats qui s'étaient constitués après la première guerre mondiale d'y adhérer, car le texte original ne prévoyait pas cette possibilité. Les clauses limitatives d'adhésion qui figurent dans ces conventions ne sont pas favorables à la diffusion des règles dont celles-ci devaient encourager l'application.

27. Certes, il est des traités, par exemple les accords régionaux, qui par leur nature même requièrent une solution particulière.

28. Le Rapporteur spécial a eu raison de proposer que la décision soit prise à la majorité des deux tiers dans certains cas où le traité lui-même ne contient pas de dispositions concernant l'adhésion. Cette règle est fréquemment appliquée dans la pratique et se trouve dans les constitutions d'un certain nombre d'organisations internationales.

29. Le Comité de rédaction aura cinq points essentiels à examiner en ce qui concerne l'article 13. Premièrement, faut-il distinguer plusieurs catégories de traités et, si oui, lesquelles ? Deuxièmement, faut-il faire une différence entre les traités en vigueur et ceux qui ne le sont pas encore, lorsqu'il n'y figure pas de dispositions concernant l'adhésion ? Troisièmement, la décision relative à l'adhésion appartient-elle aux seules parties, ou bien aux parties et aux signataires ou bien aux parties, aux signataires et aux membres de l'organisation internationale au sein de laquelle le traité a été élaboré ? Quatrièmement, faut-il soumettre l'adhésion à la règle de la majorité des deux tiers ? Cinquièmement, quel doit être l'effet de l'objection d'un Etat à l'adhésion d'un autre Etat si l'adhésion est effectuée ?

30. M. PAREDES a été frappé d'entendre M. Bartos dire que l'article 13 devait concilier deux principes opposés, celui du libre choix des partenaires et celui du devoir de collaboration universelle. Il partage également l'avis de M. Lachs qu'il faut établir une nette distinction entre deux sortes de traités, ceux qui instaurent de nouveaux principes de droit international obligatoires pour tous les pays du monde, et ceux qui portent sur des lois et des principes d'application plus restreinte. Pour la première catégorie, il paraît contradictoire de demander à tous les Etats d'accepter certains principes et en même temps de leur refuser la possibilité d'adhérer à des instruments aussi universels que, par exemple, les pactes relatifs aux droits de l'homme. Le Comité de rédaction devra donc avoir présente à l'esprit la différence entre les traités universels et les traités d'intérêt limité.

31. M. AGO n'est pas sûr que le moment soit venu de renvoyer au Comité de rédaction l'article et les observations faites à son sujet. La Commission pourrait peut-être examiner rapidement le projet paragraphe par paragraphe, à moins que le Rapporteur spécial ne pose certaines questions sur lesquelles la Commission pourrait exprimer ses vues afin de donner au Comité de rédaction des indications précises sur ce qu'il a à faire.

32. M. de LUNA, tout en reconnaissant la justesse de la théorie de la règle impérative avancée par M. Gros, est plus enclin à penser, comme M. Jiménez de Aréchaga, que la Commission devrait établir une règle supplétive concernant l'adhésion qui suppléerait la volonté des Etats individuels. Une disposition destinée à encourager la collaboration internationale la plus large possible, sans droit de veto, appuyée en particulier sur une règle exigeant une majorité aussi large que celle des deux tiers, est donc sage et progressive et pleinement compatible avec la tendance actuelle du droit international. Les Etats qui désirent qu'il en soit autrement peuvent toujours insérer dans leur traité des dispositions limitant le droit d'adhésion. M. de Luna est certain qu'il est sage d'instituer une telle règle ; celle-ci serait bientôt acceptée parce qu'on reconnaîtrait qu'elle sert les intérêts de la communauté internationale.

33. M. ROSENNE pense que l'article pourrait être renvoyé maintenant au Comité de rédaction ; toutefois, il s'inquiète un peu de voir à quel point le projet met l'accent sur le texte du traité lui-même. Tirer au clair les intentions des parties peut être une opération beaucoup plus compliquée que la simple lecture du texte du traité. C'est la leçon qui se dégage de l'étude de tout le problème des réserves, tel qu'il a été traité par exemple à propos de la Convention sur le génocide. Nombreuses sont les conclusions que l'on peut tirer du silence d'un traité ; le Comité de rédaction devra donc s'efforcer de trouver une formule qui indique nettement que la simple présence ou absence d'une certaine clause dans un traité n'est pas le seul élément à prendre en considération. Les mots « A moins que le contexte n'exige qu'il en soit autrement », qui figurent au début du paragraphe 1 de l'article 2 présenté par le Rapporteur spécial, paraissent préférables d'une manière générale à l'expression « à moins que le traité lui-même n'en dispose autrement », qui figure au paragraphe 2 de l'article 13 et aussi, légèrement modifiée, à l'alinéa b) du paragraphe 1.

34. M. TSURUOKA affirme n'avoir eu nulle intention de contester qu'il faille encourager la collaboration internationale et favoriser le développement du droit international. Tel est évidemment l'objectif que vise la Commission en rédigeant le projet d'article 13. Mais il y a plusieurs méthodes pour atteindre cet objectif. Certains estiment qu'on peut y parvenir en précisant dans le traité lui-même qu'il doit être ouvert à l'adhésion de tous les pays d'une catégorie donnée ; mais M. Tsuruoka hésiterait à appuyer une règle *de lege ferenda* qui n'est manifestement pas parfaite. Il faudrait mettre l'accent sur la possibilité d'atteindre l'objectif de la Commission par des moyens plus simples, et en respectant comme il se doit la souveraineté des Etats en matière de contrats.

35. M. LIU ne voit pas que l'alinéa b) du paragraphe 4 institue le droit de veto auquel ont fait allusion certains membres de la Commission. Il juge le projet du Rapporteur spécial tout à fait raisonnable, en ce sens qu'il permet l'adhésion si celle-ci est approuvée par les deux tiers des parties et que l'Etat qui objecte ne serait pas lié envers l'Etat requérant. Si universel qu'un traité

³ Conférence de La Haye de droit international privé, documents relatifs à la sixième session, 1928.

puisse être, il a généralement un but précis, et les parties doivent être en mesure de déterminer si l'adhésion d'un Etat donné serait une bonne chose aux fins du traité. M. Liu espère que le Comité de rédaction trouvera satisfaisant l'alinéa *b*) du paragraphe 4.

36. M. GROS, parlant en qualité de Président du Comité de rédaction, dit que la Commission a le choix entre deux méthodes. Elle peut donner des directives plus précises au Comité de rédaction après avoir poursuivi le débat sur l'article 13, ou bien elle peut demander à ce Comité d'examiner l'article ainsi que les observations faites au cours du débat et d'établir un nouveau texte plus simple, qui serait ensuite discuté en séance plénière. A son avis, c'est la deuxième méthode qui est la plus pratique.

37. En tant que membre de la Commission, il se dit aussi désireux que quiconque d'agrandir le cercle des Etats qui sont parties aux traités. Néanmoins, il est persuadé que l'immense majorité des nouveaux traités qui seront conclus après l'adoption des articles de la Commission contiendront des dispositions relatives à l'adhésion.

38. Comme M. Rosenne, il estime que, si une conférence chargée d'élaborer un traité a discuté une clause d'adhésion et l'a rejetée, il n'y a aucune règle du droit international qui permette d'agir comme si, ensuite, une telle clause avait été rajoutée au traité.

39. Sans doute l'adhésion des nouveaux Etats aux traités anciens pose-t-elle un problème, mais ce point a peut-être moins d'importance juridique que certains membres de la Commission ne l'ont indiqué, et il estime que le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction pourraient trouver une solution.

40. M. Lachs a fait observer avec raison qu'il fallait distinguer entre les traités-lois de caractère général et les traités régionaux ; toutefois, il sera nécessaire aussi de déterminer dans chaque cas si l'Etat requérant est « objectivement » qualifié pour adhérer — et M. Lachs a admis, au moins implicitement, que le problème n'est pas exclusivement juridique.

41. M. BRIGGS se déclare partisan de la seconde méthode proposée par le Président du Comité de rédaction. La Commission n'est pas encore en mesure de régler les questions soulevées par le Rapporteur spécial et par M. Lachs, et il conviendrait, semble-t-il, d'ajourner la discussion jusqu'à ce que le Comité de rédaction ait préparé un texte simplifié.

42. M. Briggs attache du prix à la suggestion que M. Rosenne a faite à la précédente séance lorsqu'il a dit que la Commission devait attirer tout particulièrement l'attention de l'Assemblée générale sur la question de l'adhésion des nouveaux Etats aux anciens traités multilatéraux. Toutefois, il ne suffit peut-être pas, pour cela, d'un paragraphe dans le rapport de la Commission : il vaudrait mieux que le Secrétariat établisse un rapport distinct sur ce point, dans lequel il pourrait énumérer les diverses catégories de traités anciens, ceux de la Société des Nations et d'autres, qui ne sont pas ouverts à l'adhésion des nouveaux Etats, et

analyser les différents moyens d'ouvrir ces traités à l'adhésion, par décision ou recommandation de l'Assemblée générale.

43. M. AMADO estime que le doute exprimé par M. Tsuruoka est légitime : le silence d'un traité sur la question de l'adhésion doit-il être interprété comme permettant l'adhésion ? Tout en appuyant la thèse de M. Bartos et de M. de Luna, M. Amado voit bien que le problème de principe demeure et que le Comité de rédaction aura du mal à concilier les avis exprimés sur ce point au cours du débat.

44. Le PRÉSIDENT fait observer qu'il vaudrait probablement mieux suivre la deuxième suggestion faite par le Président du Comité de rédaction, encore que, si l'on analyse le débat qui s'est institué, on constate qu'il a été émis beaucoup d'opinions philosophiques traçant la voie à suivre, mais peu de suggestions précises sur lesquelles le Comité de rédaction puisse s'appuyer. Certes, il ne faut pas sous-estimer la valeur de ces considérations philosophiques en tant que directives. Elles expriment le souci de mesurer jusqu'aux moins perceptibles oscillations de la période, notamment les tendances caractéristiques du comportement du groupe à l'égard du problème en cours d'examen. Toutefois, elles ne peuvent être d'aucun secours pour formuler ce qui est nécessaire, car elles concernent davantage les phénomènes que leur cause profonde. Le seul point soulevé au cours de la discussion sur lequel il faudra sans doute prendre une décision est celui qui fait l'objet de l'alinéa *b*) du paragraphe 4, qui n'est pas sans lien avec l'alinéa *c*) du paragraphe 2 puisque le caractère déterminant de la règle de la majorité des deux tiers, énoncée dans ce dernier alinéa, pourrait être contesté dans le cas où l'adhésion ne met pas en cause les intérêts des Etats qui font opposition.

45. Pour ce qui est de la distinction entre traités pluri-latéraux et traités multilatéraux, le Comité de rédaction arrivera sans doute à trouver une dénomination plus appropriée pour ces deux catégories de traités, mais ce qui est indiscutable, c'est qu'elles existent.

46. M. AGO reconnaît que l'on pourrait provisoirement renvoyer l'article au Comité de rédaction, mais, à son sens, on doit, à propos de l'alinéa *b*) du paragraphe 4, tenir compte de deux points. En premier lieu, il faut, si possible, faire une différence entre certains types de traités ; il paraît difficilement admissible, par exemple, dans le cas de traités du genre de celui que la Commission élabore actuellement — et qui, en réalité, définissent le droit international —, de permettre que l'Etat qui fait opposition ne se considère pas d'office comme lié par le traité envers l'Etat requérant. En second lieu, on pourrait en quelque sorte inverser la règle et lui enlever son caractère automatique. Dans le cas où un Etat, consulté sur l'admissibilité d'une demande d'adhésion, répond par la négative, le traité ne sera pas considéré d'office comme n'étant pas en vigueur entre cet Etat et l'Etat adhérent ; mais l'Etat qui objecte aura la faculté de demander que le traité ne soit pas considéré comme s'appliquant entre lui et l'Etat adhérent. Une telle disposition réduirait sans doute le nombre

des cas auxquels peut s'appliquer l'alinéa b) du paragraphe 4.

47. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime que la deuxième proposition de M. Ago est tout à fait acceptable, mais que la première question qu'il a soulevée est un peu plus délicate. Le paragraphe 8 du commentaire de l'article 13 indique qu'il peut y avoir, soit dans le traité, soit dans d'autres instruments, des clauses juridictionnelles qui entrent en jeu du fait que les deux Etats se trouvent mutuellement liés par traité.

48. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 13 au Comité de rédaction, étant entendu que le texte que celui-ci aura établi sera de nouveau soumis à l'examen de la Commission. Le Rapporteur spécial pourra ensuite présenter l'article 14.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 14. — INSTRUMENT D'ADHÉSION

49. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que le contenu de l'article 14 est analogue à celui de l'article 11 (Procédure de ratification); tous les points, sauf celui qui fait l'objet du paragraphe 3, ont déjà été débattus à propos de la ratification. Il serait possible par la suite de fondre l'article 14, l'article 16 (Participation à un traité par acceptation) et l'article 11 en un seul article qui traiterait des instruments de ratification, d'adhésion, d'acceptation et d'approbation.

50. La question dont traite le paragraphe 3 se pose également à propos de l'article 15 (Effets juridiques de l'adhésion) et pourrait être rattachée à cet article. Il appartient à la Commission de décider si elle tiendra compte de l'adhésion sous réserve de ratification, qui n'est que très rarement pratiquée. Dans l'expression « adhésion sujette à ratification », il y a en somme contradiction dans les termes, car la notion d'adhésion implique un engagement de la part de l'Etat. La seule raison pour laquelle il ait été fait mention de cette pratique, c'est qu'on a voulu souligner que l'adhésion sujette à ratification ne constitue pas à proprement parler une adhésion. La pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux consiste, lorsqu'il reçoit un instrument d'adhésion sous réserve de ratification, à informer l'Etat intéressé que cet acte est considéré simplement comme une notification d'intention. De toute façon, le point étant traité dans l'article 15, on pourrait se borner à le mentionner dans ce dernier article.

51. M. VERDROSS signale, à propos de l'expression « l'autorité compétente d'après la loi de l'Etat adhérent » employée à l'alinéa a) du paragraphe 1, que nombreux sont les pays où, d'après la constitution, le chef de l'Etat a le pouvoir de conclure les traités; en fait, cependant, les traités sont conclus dans ces pays par le Gouvernement, voire par un ministre. Ainsi, d'après la Constitution des Etats-Unis, c'est le Président qui a le pouvoir de conclure les traités, sous réserve

de l'approbation du Sénat; or, on en est venu, dans la pratique, à la formule des « accords en forme simplifiés » conclus sans l'approbation du Sénat. Il est rare que la constitution d'un pays précise, comme c'est le cas en Autriche, que le Gouvernement — et non le Président — est habilité à conclure les traités qui ne requièrent pas l'approbation du Parlement. Il serait donc plus indiqué, dans l'alinéa a) du paragraphe 1, de se référer non pas à la « loi », mais aux « usages » de l'Etat adhérent.

52. A l'alinéa b) du paragraphe 1, il est dit que « la forme des instruments d'adhésion est régie par la loi et les usages de l'Etat adhérent ». Il serait plus exact de dire « la loi ou les usages » car il n'est pas rare que des usages qui ne correspondent pas exactement à la lettre de la loi deviennent pratique courante.

53. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que, lorsque le texte de l'article 16 aura été aligné sur le nouveau libellé des dispositions correspondantes relatives à la ratification, les deux expressions contre lesquelles M. Verdross s'est élevé seront supprimées.

54. M. BRIGGS propose de faire passer dans le commentaire les dispositions du paragraphe 3 de l'article 14 et celles de l'article 15, car elles ne sont pas à leur place dans le texte des articles.

55. M. AGO est partisan de supprimer le paragraphe 3 pour éviter les malentendus. Un instrument d'adhésion, stipulant expressément qu'il est sujet à ratification ultérieure, n'est autre chose qu'une promesse d'adhésion.

56. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de reporter les dispositions du paragraphe 3 dans l'article 15 et de renvoyer le reste de l'article 14 au Comité de rédaction avec les observations qui ont été formulées au cours du débat. Le Rapporteur spécial pourra ensuite présenter l'article 15.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 15. — EFFETS JURIDIQUES DE L'ADHÉSION

57. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que le paragraphe 2 se borne à renvoyer le lecteur aux effets juridiques énoncés à l'article 12. Ce paragraphe serait inutile si les dispositions concernant les effets juridiques de la ratification, de l'adhésion et de l'acceptation étaient englobées dans un article unique.

58. La seule question qui se pose à propos de l'article 15 consiste à savoir si le paragraphe 1 est nécessaire ou s'il pourrait trouver sa place dans le commentaire. Il semble que le précédent Rapporteur ait été d'avis que la pratique de l'adhésion sous réserve de ratification ou d'approbation a tendance à disparaître. Or, en réalité, on constate d'après le « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7) qu'il n'est pas rare que des Etats déposent

des instruments d'adhésion qui sont présentés sous réserve de ratification. En pareil cas, le Secrétaire général informe l'Etat intéressé que son instrument d'adhésion n'a pas les effets juridiques d'une adhésion, mais vaut simplement comme manifestation de l'intention d'adhérer au traité.

59. M. ROSENNE ne pense pas qu'il faille déplacer le contenu du paragraphe 1 pour le mettre dans le commentaire, car le commentaire disparaîtra après que la Convention aura été élaborée. Ce paragraphe traite d'un point important et devrait par conséquent être maintenu dans le projet d'articles.

60. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA dit qu'il ne s'opposera pas à ce que l'on fasse figurer dans le commentaire le contenu du paragraphe 1. Dans ce cas, il faudra l'atténuer quelque peu, de manière à ne pas paraître critiquer la pratique des Etats à laquelle il est fait allusion dans le paragraphe. Etant donné les dispositions contenues dans la constitution de certains Etats, aux termes desquelles l'Exécutif ne peut signer un traité qu'après approbation préalable du Parlement, ces Etats ne peuvent adhérer à un traité que sous réserve de ratification. Il serait donc excessif de laisser entendre que ce genre d'adhésion n'est pas valide.

61. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il n'en est nullement question ; le paragraphe 1 dispose simplement que cet acte n'aura pas les effets juridiques positifs d'une adhésion. Dans les cas où l'autorisation du Parlement est requise, le Gouvernement intéressé doit obtenir cette autorisation avant de déposer son instrument d'adhésion.

62. Ce qui fait la valeur du paragraphe 1, c'est qu'il énonce une règle sur laquelle pourront se fonder les Etats dépositaires de traités qui ne sont pas aussi au courant du problème traité dans ce paragraphe que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Celui-ci a en effet une très grande pratique des fonctions de dépositaire.

63. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA fait observer que nombreux sont les pays où il ne peut être pris aucune mesure au sujet d'un traité tant qu'il n'a pas été signé par un représentant du pouvoir exécutif. Dans le cas de ces pays, il n'est pas possible d'obtenir d'autorisation préalable en vue de l'adhésion à un traité : la seule forme d'adhésion possible est l'adhésion sous réserve de ratification. C'est pourquoi M. Jiménez de Aréchaga insiste pour que la Commission ne condamne pas la pratique en question.

64. Le PRÉSIDENT précise qu'il n'est pas question de condamner cette pratique.

65. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 15 au Comité de rédaction ainsi que les observations qui ont été formulées au cours du débat ; le Rapporteur spécial pourra ensuite présenter l'article 16.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 16. — PARTICIPATION À UN TRAITÉ
PAR ACCEPTATION

66. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il a envisagé l'acceptation dans les deux sens auxquels ce mot est employé ; en premier lieu, comme équivalant presque à la ratification, dans les cas prévus à l'alinéa *a*) du paragraphe 1 ; en second lieu, en tant qu'acte original, dans les cas prévus à l'alinéa *b*) du paragraphe 1.

67. Il est dit, au paragraphe 2, que les principes qui régissent la ratification s'appliquent aux cas de la première catégorie et, au paragraphe 3, que les principes qui régissent l'adhésion s'appliquent aux cas de la seconde catégorie. Si la Commission approuve cette proposition quant au fond, la rédaction ne posera pas de problèmes sérieux.

68. Le précédent Rapporteur spécial n'avait pas traité de la question de l'« approbation », qui fait l'objet du paragraphe 4. L'examen des clauses finales des traités montre que l'emploi de ce terme se répand au point de devenir assez courant. Sir Humphrey n'est pas entièrement certain que l'emploi qui en est fait soit correct, mais on semble le prendre presque comme synonyme d'« acceptation ».

69. M. BRIGGS indique que, dans un article écrit il y a quelques années, sur la question de l'acceptation, M. Liang semblait dire que cette méthode n'était plus employée. M. Briggs demande si l'acceptation et l'approbation sont toujours, dans la pratique internationale, choses aussi courantes qu'elles l'ont été dans les années qui ont immédiatement suivi 1946.

70. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, répond que l'acceptation est une pratique que l'on continue d'employer ; l'approbation est une pratique dont l'usage va croissant, notamment lorsqu'il s'agit des traités conclus entre les organisations internationales et les gouvernements.

71. M. LACHS approuve la décision prise par le Rapporteur spécial de traiter de l'acceptation, dont l'usage devient plus fréquent dans la pratique internationale. En 1949, lors de la quatrième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission a rejeté l'emploi du mot « acceptation » et demandé qu'on retienne les institutions de la signature, de la ratification et de l'adhésion. Cet avis n'a pas été suivi et le mot « acceptation » continue d'être employé dans de nombreux instruments internationaux. Il faut donc que la Commission tienne compte de cette pratique.

72. Le mot « approbation » revêt un sens particulier dans la pratique de certains pays. En Pologne, par exemple, certains traités sont sujets à ratification, tandis que d'autres sont sujets à approbation par le Gouvernement. Au paragraphe 4, il s'agit évidemment de l'acte international, et non pas de l'approbation en droit constitutionnel.

73. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, ne se souvient pas d'avoir exprimé l'opinion mentionnée par M. Briggs. Il rappelle les critiques formulées à la

Sixième Commission contre l'emploi du mot « acceptation ». Compte tenu de ces critiques, la Sixième Commission a décidé de ne pas utiliser ce mot dans une convention déterminée ; M. Liang ne pense pas, cependant, qu'elle ait été jusqu'à rejeter, d'une manière générale, l'emploi de ce terme.

74. En ce qui concerne le paragraphe 4, M. Liang fait observer que le mot « approbation » est un terme générique et que l'approbation n'est pas encore devenue une institution juridique. Du point de vue logique, l'« approbation » englobe des procédures telles que la ratification, l'adhésion et l'acceptation. Elle n'a donc pas la même signification que l'« acceptation », qui, en un certain sens, est devenue une institution juridique.

75. M. ROSENNE reconnaît que l'approbation a été suffisamment consacrée par la pratique internationale pour qu'il soit utile d'en traiter séparément. Du point de vue international, l'approbation peut constituer l'équivalent soit de la ratification, soit de l'adhésion. La Commission pourra inscrire dans le projet un article distinct relatif à l'approbation ou bien ajouter à l'article premier une définition du mot « approbation ».

76. M. LIU dit que l'on a adopté le système de l'acceptation comme un moyen d'éviter les retards qu'entraîne l'application des dispositions constitutionnelles relatives à l'autorisation de ratifier. Du point de vue international, l'acceptation, lorsqu'elle n'est pas précédée de la signature, est analogue à l'adhésion.

77. Selon le paragraphe 2, dans les cas visés à l'alinéa a) du paragraphe 1, la procédure et les effets juridiques de l'acceptation sont déterminés par renvoi aux dispositions des articles 11 et 12, qui ont trait à la ratification. Mais le paragraphe 3, qui porte que, dans les cas visés à l'alinéa b) du paragraphe 1, les dispositions des articles 14 et 15, qui ont trait à l'adhésion, s'appliquent *mutatis mutandis*, ne fait pas mention de l'article 13, bien que cet article ait lui aussi trait à l'adhésion. Il voudrait savoir si cette omission est intentionnelle.

78. M. AGO critique l'emploi du mot « approbation » au paragraphe 4. Un Etat peut fort bien approuver la conclusion d'un traité entre deux autres Etats, sans que cette approbation le rende pour autant partie au traité. Le mot « approbation » peut aussi désigner l'autorisation de ratifier ou d'accepter un traité, donnée au chef de l'Etat par les organes compétents en vertu de dispositions de droit constitutionnel ; mais ce qui constitue l'acceptation du traité, c'est l'acte qui suit cette approbation et non « l'approbation » qui l'a précédé.

79. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que le mot « approbation » est communément employé comme synonyme du mot « ratification ». Son emploi dans cette acception est particulièrement fréquent dans les traités conclus entre un gouvernement et une organisation internationale, où il est dit que le traité entrera en vigueur dès son approbation par l'organisation et par le gouvernement dont il s'agit.

80. Sir Humphrey reconnaît que la pratique internationale en la matière demanderait à être améliorée,

mais il doute que la Commission puisse exercer une grande influence sur ce point.

81. M. GROS rappelle que le Rapporteur spécial a laissé entendre, au paragraphe 4 de son commentaire de l'article 16, qu'il n'approuvait pas l'emploi que l'on fait de nos jours du terme impropre d'« approbation », et qui est source de confusion. Si la Commission partage cette opinion, elle ferait œuvre utile en essayant de mettre un peu d'ordre en cette matière.

82. Le mot « approbation » n'est pas un terme du langage juridique ; c'est un terme de la langue courante, qui peut s'appliquer à la mise en œuvre d'un traité par l'une quelconque des procédures de ratification, d'adhésion ou d'acceptation. Il faut éviter d'en encourager l'emploi dans des documents juridiques de portée internationale. Il peut, par contre, servir à définir, en droit constitutionnel interne, une situation telle que celle dont M. Lachs a parlé.

83. Le PRÉSIDENT constate que la Commission semble être d'avis de faire figurer ailleurs dans le projet ce qui est dit de l'« approbation » au paragraphe 4 ; il ne faudrait pas dire, à l'article 16, que l'« approbation » est considérée comme équivalant à l'« acceptation ».

84. M. AGO demande que toute latitude soit donnée au Comité de rédaction pour réaménager les dispositions du paragraphe 4 et les reprendre pour partie dans les dispositions relatives à la ratification et pour partie parmi celles qui ont trait à l'adhésion.

85. Le PRÉSIDENT fait observer que le Comité de rédaction a toujours compétence pour agir de la sorte. S'il n'est pas fait d'objection, le Président considérera que la Commission accepte de renvoyer l'article 16 au Comité de rédaction, avec les observations qui ont été faites au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 45.

651^e SÉANCE

Vendredi 25 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

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

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 17. — FACULTÉ DE FORMULER DES RÉSERVES ET DE LES RETIRER

ARTICLE 18. — LE CONSENTEMENT AUX RÉSERVES ET SES EFFETS

ARTICLE 19. — L'OBJECTION AUX RÉSERVES ET SES EFFETS

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les articles 17, 18 et 19, qui ont trait aux réserves.