

Document:-
A/CN.4/SR.732

Compte rendu analytique de la 732e séance

sujet:
Droit des traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1964, vol. I

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

d'application territoriale peut être comprise de différentes façons. Elle ne signifie pas nécessairement l'exécution des obligations du traité dans les limites du territoire. Dans l'exemple cité par M. Tounkine, l'obligation de transmettre les renseignements aux autres parties demeure valable du fait qu'elle a été obtenue par un ressortissant du Royaume-Uni, un Etat dont tout le territoire est lié par le traité. L'article 58 traite de la règle générale de l'effet obligatoire d'un traité en ce qui concerne l'ensemble du territoire de l'Etat. Bien entendu, il y a de nombreux traités qui présentent une importance particulière pour certaines parties du territoire et il en est d'autres où il y a lieu de stipuler des exceptions à leur application territoriale, comme c'est le cas pour les traités économiques qui ne s'appliquent pas aux zones franches.

80. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 58 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

732^e SÉANCE

Mercredi 27 mai 1964, à 10 heures

Président : M. Roberto AGO

Droit des traités

(A/CN.4/167)

[Point 3 de l'ordre du jour]
(Suite)

ARTICLE 59 (Extension de l'application d'un traité au territoire d'un Etat avec son autorisation), et

ARTICLE 60 (Application d'un traité conclu par un Etat au nom d'un autre Etat).

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 59 et 60 qui figurent dans son troisième rapport (A/CN.4/167).

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, explique que les articles 59 et 60 sont liés dans une certaine mesure, bien qu'ils se rapportent à des principes quelque peu différents. On peut se demander s'il convient ou non de maintenir dans le projet l'article 59 qui se réfère à un cas assez spécial et n'aurait probablement guère d'application en dehors du cas bien connu du Traité conclu entre la Suisse et le Liechtenstein¹. Aux termes de ce Traité, la Suisse est autorisée à conclure des traités de commerce et de douane applicables au territoire du

Liechtenstein, sans qu'il soit aucunement question pour ce pays de devenir partie à ces traités.

3. Ainsi qu'il l'a indiqué au paragraphe 3 du commentaire, une situation analogue pourrait se présenter en matière de droit des organisations internationales. C'est ainsi qu'un article du Traité instituant la Communauté économique européenne prévoit que la Communauté peut conclure certains types d'accords qui lient les Etats membres². La question se pose alors de savoir si, en concluant de tels accords, l'organisation agit en qualité de représentant de ces Etats.

4. L'article 60 traite du cas où un Etat, au vu et au su des autres parties, conclut un traité pour le compte d'un autre Etat qui, de ce fait, devient lui-même partie au traité. Si la Commission décide de retenir cette disposition, elle voudra peut-être la faire figurer parmi les dispositions relatives aux effets des traités à l'égard des Etats tiers, ou la transférer au contraire dans la Première partie du projet³ qui traite de la conclusion des traités.

5. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, ne croit pas que la Commission doive se préoccuper dès à présent de la place de l'article 60. Elle pourra prendre une décision à ce sujet après avoir examiné cet article, au besoin même en deuxième lecture.

6. Au sujet de l'article 59, qui vise un cas tout particulier, M. Ago souhaite que le Rapporteur spécial précise si, même dans ce cas, il est exact de dire que c'est le territoire de l'Etat qui est lié plutôt que l'Etat lui-même, car dans ce dernier cas l'hypothèse peut être ramenée plus ou moins à celle qui est envisagée à l'article 60.

7. Dans le cas du Liechtenstein et de la Suisse, la rédaction du traité conclu en 1923 peut faire naître des doutes à ce sujet, mais M. Ago pense pour sa part que le Liechtenstein, étant un sujet autonome du droit international, c'est le Liechtenstein qui se trouve lié par un traité de ce genre et non pas son territoire.

8. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, désirerait que le Président précise son point de vue. A son avis, l'Etat qui aurait à se plaindre de la violation d'un traité conclu par la Suisse et applicable au territoire du Liechtenstein ne pourrait pas porter plainte directement contre ce dernier pays, mais devrait passer par l'intermédiaire de la Suisse.

9. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer que le fait que la Suisse soit habilitée à représenter le Liechtenstein pour conclure un traité n'empêche pas que, s'il arrive que le Liechtenstein n'observe pas le traité, c'est le Liechtenstein qui manque à ses obligations. Le Liechtenstein en tant qu'Etat et sujet du droit international est donc considéré comme étant partie au traité.

10. M. CASTRÉN constate que l'article 59 est étroitement lié à l'article 60, ce qui ressort nettement du com-

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 294, p. 129, article 228.

³ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 176 et suivantes.

¹ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XXI, p. 242.

mentaire du Rapporteur spécial sur ces deux articles. Dans les deux cas, un Etat dûment habilité conclut un traité au nom d'un autre Etat qui, de ce fait, se trouve lié par le traité et tenu de l'appliquer sur son territoire. Il semble que la différence que le Rapporteur spécial s'est efforcé d'établir entre les deux hypothèses réside dans le fait que, dans le second cas, l'Etat qui a donné à un autre Etat le pouvoir d'agir en son nom devient partie au traité au même titre que les autres Etats qui ont donné directement leur consentement, alors que, dans le premier cas, l'Etat qui a agi par l'intermédiaire d'un autre pour la conclusion d'un traité doit continuer à agir de même pour toutes les questions qui concernent l'application de ce traité.

11. M. Castrén a l'impression que, dans l'article 59, le Rapporteur spécial a accordé trop de place à l'élément territorial. Si l'on peut parler de l'extension de l'application d'un traité au territoire d'un Etat, comme le Rapporteur spécial l'a fait dans le titre de l'article 59 et dans la première phrase de cet article, l'expression « lier son territoire », employée aux alinéas *a*) et *c*), est un peu équivoque. En réalité, c'est l'Etat qui est lié, la conséquence de ce fait juridique étant que le traité s'applique à son territoire. Dans le Traité conclu entre la Suisse et le Liechtenstein, cité au paragraphe 2 du commentaire, il est dit aux articles 7 et 8 que les traités de commerce et de douane conclus par la Suisse avec des Etats tiers s'appliqueront dans la Principauté et que le Liechtenstein autorise la Confédération Suisse à conclure ces traités avec pleins effets pour la Principauté.

12. Pour ce qui est de la forme de l'article 59, M. Castrén est d'avis de supprimer, aux alinéas *a*) et *c*) de l'article 59, toute référence au territoire, et de ne mentionner que l'autorisation donnée par l'Etat et l'intention de le lier. L'alinéa *c*) devrait être placé après l'alinéa *a*) et complété par le membre de phrase suivant : « et avait l'intention de lier ledit Etat ».

13. Peut-être pourrait-on exiger également que les autres parties au traité donnent leur consentement à une telle extension de l'application du traité. On est en droit cependant de supposer qu'elles l'acceptent implicitement si elles n'ont pas fait de réserves à cet égard.

14. Quant à l'article 60, M. Castrén doute que la seconde phrase du paragraphe premier soit nécessaire, car elle énonce un corollaire évident de la première.

15. M. TSURUOKA croit que le cas dont traite l'article 59 n'est pas très fréquent et ne risque vraisemblablement pas de l'être davantage à l'avenir. Si la majorité de la Commission opte pour le maintien de cet article, il conviendrait de rédiger un texte qui fasse mieux ressortir ce caractère exceptionnel. Un moyen d'y parvenir serait peut-être d'inverser la proposition et de dire, par exemple, « L'application d'un traité ne s'étend pas au territoire d'un Etat qui n'est pas lui-même partie contractante, à moins que... ».

16. D'autre part, les articles 59, 60, 61 et 62 lui semblent étroitement liés, bien que les deux premiers portent sur l'application des traités et les deux autres sur les droits et obligations découlant de ces traités. Il serait peut-être préférable, dans ces conditions, d'exa-

miner d'abord l'article 61 concernant le principe selon lequel les traités ne créent pas d'obligations ni de droits pour les Etats tiers; après cette discussion et compte tenu des conclusions auxquelles elle aboutirait, la Commission serait mieux à même de juger s'il y a lieu ou non de supprimer l'article 59.

17. Quant au point qu'a soulevé le Président, M. Tsuruoka fait observer qu'il s'agit dans l'article 59 et dans l'article 60 de deux catégories de traités différentes. L'article 59 envisage le cas où entre un Etat A et un Etat B est conclu un accord, écrit ou verbal, en vertu duquel l'Etat B délègue par anticipation et d'une manière générale à l'Etat A le pouvoir de conclure en son nom des traités portant sur des questions spécifiques (finances et douanes, par exemple), qui s'appliqueront automatiquement aux territoires de l'Etat B sans que cet Etat soit partie au traité. Dans la pratique, lorsqu'un différend survient entre l'Etat B et un Etat C, l'Etat B ne peut faire de représentations concernant le règlement de ce différend que par l'intermédiaire de l'Etat A. Dans l'article 60, au contraire, l'Etat ne participe pas lui-même à la conclusion du traité, mais délègue à un autre Etat le pouvoir de le faire à sa place; il devient cependant partie au traité. C'est là, selon M. Tsuruoka, la différence essentielle entre les deux articles, différence qui semble confirmée par la pratique.

18. M. LACHS limitera ses observations à l'article 59 qui traite d'un cas très particulier. Il partage les doutes du Président quant à la forme de l'article et croit que même un accord conclu dans le cadre du Traité entre la Suisse et le Liechtenstein lie sans aucun doute non seulement le territoire du Liechtenstein mais également les organes de l'Etat; c'est particulièrement vrai pour les traités de commerce.

19. L'extension de l'application des traités de la manière prévue dans l'article pourrait aussi soulever des problèmes de droit constitutionnel. On peut citer comme exemple le cas où le Président de la République française a refusé de reconnaître la validité de la signature du représentant d'Andorre apposée au bas de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, du fait que cette signature avait été apposée sans son consentement.

20. Quant à savoir si l'article 59 doit être inséré ou non dans le projet, M. Lachs répond de façon négative parce que cet article prévoit un cas exceptionnel et aurait en quelque sorte pour effet de faire perdre son identité internationale à l'Etat auquel l'application du traité serait étendue. Dans l'intérêt du développement progressif du droit international, la Commission aurait tort de sanctionner une pratique aussi exceptionnelle; il suffirait de mentionner celle-ci dans le commentaire.

21. M. BRIGGS avoue sa perplexité à l'idée de lier un territoire : à son avis c'est l'Etat qui est lié, même s'il n'est pas partie au traité au sens strict du terme. Ainsi qu'il ressort nettement des dispositions du Traité entre la Suisse et le Liechtenstein, citées au paragraphe 2 du commentaire, l'extension prévue du traité ne serait pas limitée à son application territoriale. De plus, si l'Etat n'était pas lié par le traité, en cas de non-exécution des

obligations qui découlent de ce traité, la question se poserait de savoir quel est l'Etat responsable du point de vue du droit international : serait-ce l'Etat partie au traité ou l'autre Etat qui a autorisé le premier à conclure le traité pour son compte ?

22. M. Briggs a essayé de remédier à certaines de ces difficultés en remaniant comme suit le texte de l'article : « L'Etat qui n'est pas lui-même partie contractante à un traité est lié par ce traité s'il a dûment autorisé un autre Etat à le lier en concluant le traité ». Après réflexion, toutefois, il lui semble que l'objet de cette disposition est déjà couvert par les articles 60 et 62, ce qui l'amène à penser que l'article 59 n'est peut-être pas du tout nécessaire. Quoi qu'il en soit, la Commission a besoin de renseignements plus détaillés sur la portée et la signification du Traité entre la Suisse et le Liechtenstein.

23. M. ROSENNE dit qu'il lui est difficile d'admettre l'hypothèse qui est à la base de l'article 59, à savoir qu'un Etat qui n'est pas partie à un traité ou son territoire peut néanmoins être lié par le traité; il se demande si, en autorisant un autre Etat à lier son territoire au moment de conclure un traité, l'Etat en question ne devient pas de ce fait juridiquement partie au traité. En effet, il est assez difficile de voir en quoi consiste la différence entre les articles 59 et 60.

24. Il approuve, dans une large mesure, les observations du Président au sujet de la notion du consentement à être lié par un traité. En 1962, le Rapporteur spécial avait proposé de définir une « partie » comme étant tout Etat ou autre sujet du droit international ayant accompli des actes par lesquels il consentait définitivement à être lié par un traité en vigueur⁴. Bien que la Commission n'ait pas retenu cette définition, elle ressort implicitement du texte des projets d'articles eux-mêmes et il y est fait allusion au paragraphe 1 du commentaire de l'article 16⁵. Il s'ensuit que la notion d'être lié par un traité est inhérente à la notion même d'être partie à un traité. Par conséquent, dans le cas des traités conclus par la Suisse qui s'appliquent au Liechtenstein, ce dernier doit être considéré comme une partie en ce sens qu'il bénéficie directement des droits conférés par les traités et peut être considéré comme responsable, sur le plan international, de toute violation desdits instruments. Il importe, certes, de préciser que la Commission ne mentionne ces traités qu'à titre d'exemple et n'a nullement l'intention de préjuger la situation de fait qui peut exister entre la Suisse, le Liechtenstein et toutes autres parties aux traités conclus entre eux.

25. A son avis, l'article 59 ne doit pas constituer un article distinct; la disposition qu'il contient doit être incorporée dans l'article 60 pour les raisons exposées dans les deux dernières phrases du paragraphe 2 du commentaire de ce dernier article. Une telle disposition ne doit pas non plus être limitée aux traités conclus uniquement entre des Etats; elle peut également s'appliquer à des traités conclus entre les Etats et des organisations internationales.

26. La Commission doit veiller à ne pas chercher à établir des analogies trop hâtives tirées des notions de « mandat » qui existent en droit interne car ces notions varient énormément selon les systèmes juridiques en vigueur. La note 59, qui se rapporte au texte du commentaire de l'article 60, prête à controverse et pourrait être supprimée.

27. Le droit international ferait des progrès si l'on prévoyait la possibilité, pour un Etat, d'autoriser un autre Etat ou, s'il le désire, une organisation internationale, à conclure des traités en son nom aux conditions stipulées à l'article 59. Il est essentiel que ces conditions soient remplies afin que les autres parties contractantes sachent quel est l'Etat avec lequel elles concluent le traité. Une telle disposition constituerait une application de ce que Rousseau appelle « une substitution préalable de compétence ». M. Rosenne a remarqué que, dans son cinquième rapport, Sir Gerald Fitzmaurice a été d'avis que les Etats au nom desquels des traités sont conclus de cette manière doivent être considérés comme étant des parties contractantes⁶; par ailleurs, le Secrétariat, dans son Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux, a mentionné des exemples tirés de la pratique suivie par les gouvernements d'Etats souverains, qu'il a qualifiés de « représentation »⁷. Or, on ne doit pas empêcher les organisations internationales de suivre une pratique analogue, si leurs actes constitutifs le leur permettent, et il se demande donc pourquoi l'application du paragraphe 2 de l'article 60 devrait être limitée aux traités conclus entre ces organisations et des Etats non membres.

28. M. Rosenne a noté avec intérêt, à la lecture du rapport du Sous-Comité juridique du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique⁸, que certaines des propositions dont le Sous-Comité est saisi paraissent envisager des mesures analogues à celles qu'il vient de suggérer, bien que dans un autre domaine du droit.

29. M. ELIAS n'est pas du tout convaincu qu'il soit nécessaire d'inclure l'article 59 dans le projet car l'essentiel de ses dispositions se trouve déjà dans les articles 60 et 62; le cas particulier du Liechtenstein peut faire l'objet d'une mention dans le commentaire. L'une des principales difficultés est l'impossibilité de faire la distinction entre l'application territoriale et la participation à un traité par l'entremise d'un mandataire, question que le Rapporteur spécial a soulignée au paragraphe 4 de son commentaire. Certes, en dernière analyse, étant donné la condition stipulée à l'alinéa b), l'Etat au territoire duquel l'application du traité a été étendue doit être considéré comme une partie contractante et par conséquent comme responsable, sur le plan international, de toute violation dudit traité.

30. Comme la plupart des membres semblent être partisans de la suppression de l'article 59, la Commission pourrait peut-être aborder l'examen de l'article 60.

⁴ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 35.

⁵ *Ibid.*, p. 193.

⁶ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, vol. II, p. 89, par. 56.

⁷ ST/LEG/7, par. 142 et 143.

⁸ A/AC.105/9.

31. M. PAREDES dit que lorsqu'on examine le texte de l'article 59 séparément, on a l'impression qu'il vise le cas où un Etat délègue à un autre Etat le pouvoir de le représenter pour conclure une transaction particulière. En conséquence, le mandataire agit au nom du mandant, créant pour lui des droits et des obligations et représentant ses intérêts. Dans le cas envisagé dans l'article, le négociateur réunit en lui deux qualités : la personnalité de son propre Etat et celle de l'Etat qui l'a chargé de mener les négociations. S'il en est ainsi, les deux Etats doivent être considérés comme étant parties à la transaction. Mais le Rapporteur spécial fait observer, dans son commentaire, que ce serait aller trop loin et qu'il s'agit plutôt d'une sorte de participation indirecte grâce à laquelle l'Etat tiers obtient certains avantages et assume certaines obligations, mais ne le fait que par l'entremise du signataire du traité qui, seul, peut en exiger l'exécution.

32. Cela crée, en fait, une situation de dépendance qui porte atteinte à la liberté de l'Etat et qui est incompatible avec la notion de la pleine capacité qui est à la base des travaux de la Commission sur le droit des traités. M. Paredes ne peut pas accepter que des pays soient soumis à un état de dépendance qui aurait pour résultat de diminuer leur autonomie et de les menacer d'une sorte d'assujettissement continu. Ce serait un retour, en forme déguisée, du colonialisme, qui a été condamné avec tant de véhémence à la séance précédente.

33. L'insertion dans le projet d'une disposition du genre de celle qui figure à l'article 59 ne se justifierait que si la Commission était appelée à dresser la liste des anciens principes du droit international, aussi peu adaptés qu'ils soient aux conditions modernes; elle ne se justifie pas du moment que la Commission est appelée non seulement à codifier le droit international, mais aussi à favoriser son développement progressif. La présence d'une telle disposition dans le projet pourrait donner lieu à des malentendus du fait qu'elle vise une situation de dépendance. Dans la société internationale contemporaine, il est inadmissible qu'un Etat indépendant soit placé sous la tutelle d'un autre; chaque pays doit accepter ses propres responsabilités et commettre ses propres erreurs. La conquête de la liberté des peuples doit être l'œuvre de leur propre expérience, quelles que soient les erreurs commises par eux; elle ne doit rien devoir aux erreurs d'autrui.

34. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, met la Commission en garde contre le danger d'introduire dans la discussion des éléments de confusion. Les articles 59 et 60 ne se rapportent nullement à des cas de colonialisme ni même à des cas où la Commission doit exprimer un avis favorable ou défavorable. Il s'agit en réalité de deux Etats, comme la Suisse et le Liechtenstein, ou la Belgique et le Luxembourg, dont l'un a jugé opportun de donner à l'autre le pouvoir de le représenter et de conclure des traités en son nom aussi. C'est ainsi que les traités commerciaux et douaniers conclus par la Belgique s'appliquent automatiquement aussi au Luxembourg. Il n'est pas question ici de colonialisme, ni de protectorat, ni en général d'un régime qui doit être considéré comme dépassé et contraire à l'indépendance des Etats. Le problème n'est pas de favoriser certaines formes de rapports mais, comme

l'ont très bien vu plusieurs orateurs, de savoir s'il existe en réalité une différence entre l'hypothèse envisagée dans l'article 59 et celle qui est traitée dans l'article 60.

35. M. Ago pense qu'il n'y en a pas. En effet, d'après l'article 8 du Traité conclu entre le Liechtenstein et la Suisse, par exemple, le Liechtenstein a donné à la Suisse un pouvoir de représentation, ce qui signifie qu'il continue à être un Etat souverain ayant des droits et des obligations; de ce fait, les droits et les obligations découlant d'un traité conclu par la Suisse deviennent également ceux du Liechtenstein. Quant à savoir qui est le titulaire des droits et des obligations qui découlent de ce traité, c'est aussi bien le Liechtenstein que la Suisse. C'est donc le Liechtenstein qui est lié en tant qu'Etat et non pas son territoire. Le cas traité dans l'article 59 se ramène alors à l'hypothèse envisagée dans l'article 60 et peut être examiné avec cet article.

36. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA partage l'opinion des membres de la Commission qui ont suggéré de supprimer l'article 59; ce qui y est dit peut être repris dans le commentaire de l'article 60.

37. Il semble que l'on peut voir dans le Traité conclu en 1923 entre la Suisse et le Liechtenstein, et cité dans le commentaire à titre d'exemple de la situation envisagée à l'article 59, un cas où il y a eu mandat, où un Etat a confié à un autre le pouvoir de le représenter, non seulement pour conclure certains traités, mais aussi pour faire valoir les droits découlant de ces traités. Il est donc bien certain que la question s'inscrit dans le cadre de l'article 60.

38. Les trois conditions énoncées à l'article 59 ne sont pas suffisantes. En particulier, pour ce qui est de l'alinéa b), il ne suffit pas de dire que les autres parties au traité doivent savoir qu'il y a eu habilitation; il faut aussi que les autres parties acceptent que le traité vaille pour un Etat qui ne l'a pas signé.

39. M. DE LUNA est convaincu qu'il faut écarter l'article 59, en vertu du principe qu'un traité ne s'applique pas aux tiers. Le territoire ne saurait être lié si l'Etat lui-même ne s'est pas obligé. L'Etat peut s'obliger soit directement, ce qui est le cas normal, soit en se faisant représenter par un autre Etat, qui agit alors en son lieu et place. L'exemple cité dans le commentaire du Rapporteur spécial crée plutôt une confusion car le Traité de 1923, en son article 8, établit une représentation pure et simple; il autorise la Suisse à traiter au lieu du Liechtenstein.

40. Or, l'article 59 vise plutôt en fait une situation de quasi-servitude où un Etat a acquis le droit de disposer au lieu d'un autre. C'est ainsi qu'un Etat qui devient partie à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) doit fournir des renseignements sur tous ses territoires douaniers; dans ce cas, il n'y a pas représentation mais droit acquis en vertu d'un traité préalable, et l'Etat qui a acquis ce droit en use. Reste à savoir si la Commission doit consacrer un article à un cas aussi spécial et aussi rare. Pour sa part, M. de Luna ne le pense pas.

41. M. BARTOŠ tient à souligner que l'hypothèse envisagée par le Rapporteur spécial dans l'article 59 est

trop étroite car la question ne se pose pas seulement pour les très petits Etats. Il rappelle, par exemple, qu'à un moment donné la France a contesté le droit pour certaines de ses anciennes colonies d'Afrique, pourtant devenues indépendantes, de conclure des traités avec d'autres pays dans certains domaines faisant l'objet d'un accord d'union monétaire avec la France. Certains ont pu voir dans cette union monétaire une forme de néo-colonialisme. Par conséquent, si la Commission rédige un article sur ce problème, elle doit le formuler de manière qu'il puisse s'appliquer non seulement aux cas prévus dans le présent article, mais constituer une norme générale. Il faut donc voir dans quelle mesure un traité qui donne un pouvoir de représentation à un Etat tiers est conforme au principe de l'indépendance énoncé dans la Charte des Nations Unies.

42. Certes, il est tout à fait normal qu'un Etat se fasse représenter par un autre et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques a prévu la possibilité de missions communes à plusieurs Etats. Il n'y a rien là qui soit contraire au principe de l'indépendance pourvu qu'il s'agisse d'une représentation *ad hoc* ou d'un mandat qui peut être d'une certaine durée mais qui doit toujours être révocable. Mais, dans le cas d'une représentation d'une durée déterminée, il y a toujours une certaine abdication de la part de l'Etat représenté, ce qui crée un état de dépendance, même si elle est volontairement acceptée. Or, si l'on considère que le principe de l'indépendance des Etats est une règle de *jus cogens*, il ne semble pas qu'on puisse admettre la possibilité de conclure des accords de ce genre.

43. En ce qui concerne l'application de traités conclus par l'intermédiaire d'un Etat tiers et auxquels l'Etat représenté devient partie, des problèmes complexes se posent à propos de la violation du traité par l'Etat représentant ou en cas de réclamation formulée par l'Etat représenté au sujet de l'application du traité. Peut-on dire que cet Etat sera privé de la liberté d'exercer ses droits *ex contractu* contre les parties contractantes et pourrait-il présenter lui-même un recours devant la Cour internationale de Justice ? En outre, dans la pratique des Nations Unies, certains Etats peuvent signer certaines conventions au nom d'autres Etats mais, pour la ratification, l'engagement doit être pris par chaque Etat individuellement.

44. M. Bartoš pense donc qu'il convient de tenir compte dans cet article de certains éléments qui n'ont pas été prévus par le Rapporteur spécial. Si le traité qui contient une clause de représentation spécifique que ce mandat est révocable à tout instant, la clause ne porte pas atteinte au principe de l'indépendance des Etats. Mais si, au contraire, il s'agit d'une représentation durable, M. Bartoš est d'avis que le principe de l'indépendance se trouve alors menacé, ce qui l'obligerait à faire des réserves sur ce point.

45. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, reconnaît que l'article 59 peut s'appliquer à des pays autres que les très petits pays mais le rapport de représentation étant librement établi entre deux Etats, la Commission ne doit pas exprimer un avis favorable ou défavorable sur cette pratique. De tels rapports peuvent

se nouer entre n'importe quels pays, et pas seulement en Europe, pour des raisons d'utilité réciproque. Ils pourraient même être l'ébauche d'un système fédératif.

46. M. YASSEEN dit que c'est l'Etat, en tant que sujet de droit international, qui peut être lié par le traité et non pas son territoire, qui n'est qu'un des éléments constitutifs de l'Etat. Si l'article 59 donne l'impression qu'il s'agit de lier le territoire de l'Etat, c'est qu'on peut envisager une situation juridique dans laquelle un certain Etat est chargé, non seulement de conclure un traité au nom d'un autre Etat, mais aussi d'accomplir tous les actes qui se rapportent à l'application du traité au nom de cet autre Etat. Dans la mesure où il s'agit d'entités étatiques indépendantes, l'article 59 ne traite que d'une question de représentation ou, plus précisément, de la portée de cette représentation. Ainsi compris, l'article 59 est pour M. Yasseen une des applications de l'article 60.

47. En ce qui concerne le principe qui est à la base de l'article 60, il s'agit tout d'abord de savoir s'il est possible pour un Etat de se faire représenter pour conclure un traité ou pour tout ce qui concerne son application, et en second lieu de décider s'il convient de prévoir des dispositions à cet égard dans le projet d'articles. Il est en principe juridiquement possible pour un Etat de se faire représenter par un autre Etat dans ce domaine, à moins que cette pratique n'aille jusqu'à priver l'Etat de sa personnalité internationale. Il convient donc de ne prévoir cette représentation que pour les actes qui ont pour but de faire d'un Etat une partie à un traité. Ces dispositions correspondraient à un besoin pratique quand cette représentation est particulière, individualisée et révocable. Etant donné qu'il faut faciliter l'accès des Etats aux traités internationaux, une telle règle pourrait donc être dans l'intérêt de l'ordre international, surtout lorsqu'il s'agit de traités de codification ou de caractère général. Mais il ne semble pas nécessaire de prévoir la représentation pour l'application des traités; la durée de cette représentation et le caractère des actes accomplis en vertu de cette représentation pourraient porter atteinte au moins à la configuration de la souveraineté de l'Etat. Un Etat peut y consentir librement, mais il ne convient pas de prévoir expressément le cas dans le projet d'articles.

48. M. PESSOU pense que c'est peut-être M. Lachs qui a le mieux défini les problèmes que pose l'article 59. Le Rapporteur spécial ne manque jamais de relever tous les cas possibles, même si cela doit ensuite le gêner dans la formulation d'une règle. L'article 59 repose effectivement sur une réalité, le cas particulier du Liechtenstein. Mais convient-il vraiment de consacrer un article à un tel cas ? M. Pessou incline à penser qu'il vaudrait peut-être mieux supprimer cet article ou en reporter la substance soit dans le commentaire, soit dans un autre article traitant du même genre de situation.

49. Répondant aux observations de M. Bartoš, M. Pessou indique qu'effectivement certains Etats africains d'expression française ont conclu avec la France une convention monétaire et financière. Toute convention, tout traité emporte l'observation de certaines règles et suppose un équilibre entre les droits et les devoirs des

parties. Tout sacrifice consenti doit avoir sa compensation. En ce qui concerne le Dahomey, la convention ne comporte aucune contradiction et ne constitue nullement une forme de néo-colonialisme. Le franc du Dahomey est égal à deux francs français, et cette situation comporte de très grands avantages pour le Dahomey. Les règles d'une convention sont faites pour être respectées, même si leur application entraîne certaines difficultés, par exemple lorsqu'une des parties veut sortir du cadre du traité conclu avec un Etat pour conclure d'autres traités avec d'autres Etats. Lorsque deux parties sont liées par une convention, il n'est pas possible que l'une seulement s'acquitte de ses obligations, tandis que l'autre s'en dispenserait. Les difficultés auxquelles M. Bartoš a fait allusion tiennent uniquement au fait que les parties sont tenues de respecter les obligations inscrites dans la convention.

50. M. TOUNKINE fait observer que les articles 59 et 60, comme un certain nombre d'autres articles rédigés par le Rapporteur spécial, ont été soumis par celui-ci à la Commission afin de poser devant elle des problèmes qui méritent discussion. M. Tounkine a cru comprendre que le Rapporteur spécial était disposé à supprimer l'article 59 et il pense que Sir Humphrey n'insisterait pas beaucoup non plus pour que la Commission conserve l'article 60. Dans ce dernier article, il faudrait supprimer toute mention des organisations internationales, puisque la Commission a déjà décidé de ne pas aborder cette question dans le cadre du droit des traités.

51. Les articles 59 et 60 envisagent des cas où un Etat se trouve dans une position de subordination vis-à-vis d'un autre. Abstraction faite des doutes que M. Tounkine éprouve devant cette idée que l'on pourrait étendre l'application d'un traité au territoire d'un Etat qui ne serait pas partie à ce traité, reste qu'il est évident à ses yeux que l'article 59 vise cette situation de subordination : il s'agit en effet d'un Etat concluant un traité qui s'appliquera automatiquement au territoire d'un autre Etat. Il en va de même pour l'article 60, qui traite du cas où un Etat conclut un traité au nom d'un autre Etat, après avoir été habilité à ce faire par cet autre Etat; ce dernier disparaîtrait donc par là même de la scène internationale, et le premier prendrait, en fait, sa place en tant que sujet de droit international.

52. La Commission ne devrait pas oublier certains principes fondamentaux du droit international moderne. Gardant présente à l'esprit la résolution 1505 (XV), adoptée en 1960 par l'Assemblée générale, au sujet des travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international, la Commission devrait aborder sa tâche à la lumière des tendances nouvelles sur le plan des relations internationales qui influent sur le développement du droit international; elle ne devrait pas ignorer les changements récemment survenus dans le droit international et les règles nouvelles dont l'élaboration se poursuit. Parmi les principes bien établis du droit international de l'époque actuelle figure le principe de l'égalité des Etats, selon lequel les Etats sont tous égaux en tant qu'entités souveraines et sujets de droit international, et le principe du respect de la souveraineté des Etats. L'examen des règles énoncées aux articles 59 et 60 fait apparaître que celles-ci ne sont

pas conciliables avec ces deux principes fondamentaux du droit international.

53. Pour bien comprendre une règle juridique, il faut en examiner le contenu social. Les règles formulées dans les articles 59 et 60 ont été, en fait, utilisées surtout dans la pratique coloniale, à propos des protectorats. En dehors du régime colonial, les cas envisagés dans ces articles ne se présentent que très rarement.

54. D'autre part, on doit prendre garde de ne pas confondre les cas mentionnés dans les articles 59 et 60 avec certaines autres situations, qui sont entièrement différentes. On peut citer comme exemple la signature d'un traité par le représentant diplomatique d'un Etat au nom d'un autre Etat. En 1963, le Traité de Moscou, relatif à l'interdiction des essais nucléaires⁹, a été signé par l'Ambassadeur du Brésil, non seulement au nom du Brésil, mais aussi de certains autres pays; or, ce faisant, l'Ambassadeur du Brésil n'agissait plus pour le compte du Brésil, mais bien pour le compte de ces autres Etats.

55. Un autre exemple encore se trouve dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, conclue en 1961, dont l'article 6 porte que « Plusieurs Etats peuvent accréditer la même personne en qualité de chef de mission auprès d'un autre Etat, à moins que l'Etat accréditaire ne s'y oppose »¹⁰. Si donc les Etats A et B désignent la même personne en qualité d'ambassadeur auprès de l'Etat accréditaire C, et que l'ambassadeur se présente au Ministère des affaires étrangères de l'Etat C pour traiter d'une affaire intéressant l'Etat A, ce sera l'Etat A qui agira par son intermédiaire. Si l'Ambassadeur se présentait au nom de l'Etat B, ce serait alors l'Etat B qui agirait par son intermédiaire. Les deux Etats, A et B, se situent sur le même plan du point de vue international; il n'est nullement question que l'un d'entre eux remplace l'autre dans le domaine des relations internationales.

56. Il a été relevé dans plusieurs interventions, et reconnu par le Rapporteur spécial lui-même, que les cas envisagés à l'article 59 sont extrêmement rares. Quant à l'article 60, le Rapporteur spécial dit au paragraphe 2 de son commentaire que « l'activité diplomatique grandissante et la variété des associations risquent d'amener les Etats à agir plus fréquemment pour le compte d'un autre aux fins de la conclusion d'un traité ». Personnellement, M. Tounkine doute grandement qu'il doive en être ainsi. En réalité, la tendance actuelle s'oriente précisément dans la direction opposée; de plus en plus, chaque Etat agit pour lui-même, aucun Etat n'étant disposé à admettre qu'un autre le représente.

57. A très peu d'exceptions près, les exemples qui pourraient être cités à propos des articles en cours d'examen ne sont que l'héritage du colonialisme; les rares exceptions ne doivent pas être généralisées. Bien entendu, aucune disposition du projet d'articles n'interdit ces exceptions.

58. L'article 59 devrait être purement et simplement supprimé et M. Tounkine se demande s'il convient de conserver, sous une forme ou une autre, l'article 60.

⁹ ENDC/100/Rev.1.

¹⁰ *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels, vol. II, p. 91.*

59. M. AMADO dit qu'une fois de plus, le Rapporteur spécial, dans son souci d'exactitude, n'a rien voulu laisser de côté. L'article 59 repose sur un fait : à savoir que lorsqu'un Etat, quel qu'il soit, traite avec la Suisse de questions intéressant le Liechtenstein, il traite avec la Suisse seulement. Le Liechtenstein existe en tant qu'Etat, mais il a délégué tout pouvoir souverain de négociation à la Suisse. Les rapports particuliers établis entre la Suisse et le Liechtenstein constituent bien le seul cas où se soit réalisée une telle fusion d'un Etat dans un autre. Le cas du rapport entre la Belgique et le Luxembourg est tout autre.

60. M. Amado ne sympathise nullement avec ceux qui voient dans l'article 59 un résidu du colonialisme. Pour lui, cet article traite uniquement du cas du Liechtenstein par rapport à la Suisse, c'est-à-dire du mandat donné par le Liechtenstein à la Suisse de le représenter. La délégation de pouvoir ressort nettement de l'article 8 du Traité de 1923. Il est évident que la Commission ne doit pas rédiger d'article sur ce cas particulier. Aussi M. Amado est-il opposé à l'article 59.

61. M. REUTER se prononce pour la suppression de l'article 59 et le maintien de l'article 60.

62. La difficulté que les membres de la Commission éprouvent à se mettre d'accord sur le plan purement technique tient notamment à des différences de langage juridique et de culture juridique. Pour les juristes de l'Europe continentale, tout le problème de l'article 59 est éclairé par les deux termes : « représentation » et « personnalité juridique ». Sans prétendre que ces termes soient bons, M. Reuter constate que le premier paraît n'avoir ni le même sens ni le même usage pour les juristes anglo-saxons, tandis que le second leur paraît trop abstrait et difficile à utiliser. Si la Commission pouvait résoudre ce genre de difficultés, sa tâche s'en trouverait certainement simplifiée.

63. M. Reuter ne peut s'empêcher de s'étonner des propos vigoureusement antifédéralistes qu'il a entendus. Aucune règle du droit international, aucun principe nouveau, aucun article de la Charte n'a fixé le nombre des Etats qui existent dans la société internationale. Il n'est nullement interdit à un Etat de sacrifier définitivement son indépendance, par fusion librement et pleinement consentie dans une unité plus grande.

64. Certes, la Commission doit éviter tout ce qui aurait l'air de confirmer ou même de ne pas condamner assez nettement le colonialisme. Ce qui fait la différence entre le régime fédéral et le régime colonial c'est l'égalité, et M. Tounkine a eu raison de souligner que le problème fondamental n'est pas un problème formel mais un problème sociologique. On peut craindre que le colonialisme ne soit pas uniquement une chose du passé mais qu'il ait encore un certain avenir. Le colonialisme se manifeste surtout dans le domaine économique; la conquête de la seule véritable égalité, qui est l'égalité sociologique, n'est pas une chose simple. Il est vrai que certaines structures, fédérales dans la forme, sont en fait coloniales; mais inversement, certaines structures d'apparence coloniale sont en réalité fédérales. Dans les communautés européennes, où le droit de vote de certains Etats est en maintes circons-

tances réduit à néant, on ne peut pas dire qu'il y ait application du colonialisme. D'autres systèmes, où l'égalité formelle des Etats est maintenue, sans qu'ils puissent en faire effectivement usage, sont en fait plus près du colonialisme. La discrimination entre ce qui est fédéral et ce qui est colonial entraîne un jugement politique. M. Reuter estime pour sa part que la Commission n'a pas à assumer la responsabilité d'un tel jugement, et c'est pourquoi il souhaite que l'article 60 soit maintenu mais en termes généraux et avec un commentaire prudent, d'où seront éliminés les exemples qui pourraient donner l'impression que la Commission se tourne vers le passé.

65. M. DE LUNA pense comme M. Reuter que l'article 60 doit être maintenu. En effet il faut distinguer entre deux cas : d'une part, celui où un Etat est représenté par l'organe fonctionnellement dédoublé d'un autre Etat, comme le permet la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et, d'autre part, celui où un Etat traite au lieu d'un autre Etat.

66. Mais un autre problème se pose. La Commission n'ayant pas traité la question de la représentation dans la première partie de son projet, il peut paraître étrange qu'elle s'en occupe seulement dans la partie relative à l'application des traités. Si la représentation d'un Etat par l'organe d'un autre Etat ne pose pas de problèmes spéciaux, en revanche la deuxième sorte de représentation à laquelle M. de Luna a fait allusion doit être étudiée; mais la substance de l'article 60 devrait être reportée dans la section II de la première partie du projet.

67. LE PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer que la représentation du Liechtenstein par la Suisse est limitée à la négociation et à la conclusion de traités douaniers et commerciaux; les autres traités sont conclus indépendamment par le Liechtenstein.

68. En ce qui concerne l'article 60, M. Ago se déclare à première vue d'accord avec M. Tounkine pour penser qu'il serait possible de supprimer le paragraphe 2 de cet article, car ce paragraphe traite d'un problème relatif aux organisations internationales alors que cette catégorie de problèmes a été laissée de côté jusqu'à présent.

69. Mais il se sépare de M. Tounkine en ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article : il y aurait une lacune dans le projet de la Commission si l'idée exprimée dans ce paragraphe disparaissait. Il serait étrange que la Commission veuille exclure la possibilité qu'un traité soit conclu en vertu d'un rapport de représentation. La représentation peut être stable et permanente, comme dans le cas de l'Union économique belgo-luxembourgeoise; c'est même là un exemple qui pourrait être suivi, comme solution intermédiaire entre l'indépendance et la fédération. La représentation peut aussi être occasionnelle, et c'est cette hypothèse aussi qui est envisagée au paragraphe 1 de l'article 60. Ce genre de représentation a toujours existé et a toujours été considéré comme légitime; la Commission ne peut pas l'ignorer.

70. Quant à la place de cette disposition dans le projet, M. Ago partage l'avis de M. de Luna. Mais le Rapporteur spécial avait indiqué au début de la discussion que la

Commission pourrait trancher ultérieurement la question secondaire de la place à donner à l'article.

71. M. YASSEEN dit que, tenant compte de l'opinion du Président, il n'avait pas voulu parler de la place à donner à l'article 60, mais qu'à son avis cet article devrait figurer ailleurs dans le projet s'il est limité uniquement au cas de la représentation pour la conclusion des traités.

72. M. EL-ERIAN estime, comme la plupart des membres de la Commission, que l'on pourrait supprimer l'article 59 car il porte sur un cas particulier qui n'a pas à faire l'objet d'une disposition spéciale. Il se réserve le droit de revenir sur les dispositions de l'article 60 à la prochaine séance et se borne pour l'instant à faire quelques observations de caractère général.

73. La Commission a décidé que ses travaux sur le droit des traités aboutiraient à un projet de convention et non à un code. Certains cas de relations internationales, qui, sans être contraires au droit international, ont cependant un caractère particulier, ne devraient pas être généralisés dans un projet de convention sur le droit des traités.

74. M. El-Erian apprécie les efforts faits par le Rapporteur spécial pour soumettre à la Commission un projet d'articles aussi complet que possible et lui permettre ainsi de décider quelles dispositions doivent être retenues aux fins du projet de convention. Il a bien fait, par exemple, de donner à la Commission l'occasion d'examiner la question de la clause coloniale à propos de l'article 58. Néanmoins, les cas particuliers envisagés dans les articles 59 et 60 relèvent plutôt du commentaire que des articles eux-mêmes. La Commission devrait absolument éviter de laisser supposer qu'elle approuve des situations qui ne sont pas conformes au droit international contemporain; elle ne devrait pas non plus établir des règles générales à partir de cas particuliers. A ce sujet, sa position est assez proche de celle adoptée par la Commission pour l'article 3 relatif à la capacité de conclure des traités. Bien qu'il y ait dans ce domaine également des cas exceptionnels — celui de la neutralité, par exemple, qui limite la capacité d'un Etat de conclure certains traités — la Commission a estimé, comme il est dit au paragraphe 1 du commentaire de l'article 3¹¹, qu'il ne s'agirait pas d'entrer dans le détail de tous les problèmes qui peuvent se poser à propos de la capacité et a décidé d'insérer dans ledit article des dispositions générales concernant la capacité de conclure des traités.

La séance est levée à 13 heures.

¹¹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 179 et 180.

733^e SÉANCE

Jeu*di* 28 mai 1964, à 10 heures

Président : M. Roberto AGO

Droit des traités

(A/CN.4/167)

[Point 3 de l'ordre du jour]
(*Suite*)

ARTICLE 59 (Extension de l'application d'un traité au territoire d'un Etat avec son autorisation), et

ARTICLE 60 (Application d'un traité conclu par un Etat au nom d'un autre Etat) (*suite*)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des articles 59 et 60 qui figurent dans le troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/167).

2. M. TSURUOKA considère l'article 60 comme utile sinon comme tout à fait indispensable. Peut-être sera-t-il possible d'en inclure la substance dans le commentaire joint à la partie du projet qui concerne la conclusion des traités ou d'en faire un article distinct à inclure dans cette partie. Avec l'évolution des rapports internationaux, la méthode envisagée dans cet article paraît devoir être employée plus fréquemment. En outre, le recours à une telle méthode peut atténuer dans une certaine mesure les inconvénients qui résultent de la rupture des relations diplomatiques entre deux Etats.

3. Quant au fond de l'article, il y aurait intérêt à faire ressortir dans le commentaire que le consentement de la partie avec laquelle l'Etat mandataire conclut le traité est indispensable. Dans l'intérêt de la stabilité des rapports internationaux, la Commission pourrait aussi mentionner la question de la preuve du mandat. Cette question est importante lorsqu'il s'agit d'un rapport entre deux Etats indépendants.

4. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA propose de retenir, sinon le texte actuel, du moins l'idée contenue dans le paragraphe 1 de l'article 60, à savoir qu'un Etat peut donner à un autre Etat le pouvoir de le représenter pour conclure un traité — comme le Luxembourg l'a fait à l'égard de la Belgique — et aussi pour exiger le respect de ses dispositions — comme le Liechtenstein l'a fait à l'égard de la Suisse. M. Jiménez de Aréchaga reconnaît avec le Rapporteur spécial qu'une telle situation pourrait se présenter plus fréquemment à l'avenir. Il est intéressant de noter que dans les deux cas cités, il s'agit de petits pays ayant conclu une union douanière ou économique avec un pays voisin plus grand. Par suite de la tendance récente qui se généralise à créer des associations économiques — comme l'Association de libre-échange instituée entre les pays de l'Amérique latine — afin d'élargir les zones de production et les marchés, la