

Document:-
A/CN.4/SR.741

Compte rendu analytique de la 741e 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>)*

82. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que la plupart des membres semblent considérer l'article 64 comme apportant une rectification aux dispositions qui le précèdent et que quelques membres seulement désirent voir traiter le sujet d'une façon plus large. Il demande qu'on veuille bien lui permettre de reporter le résumé de la discussion à la prochaine séance.

83. En attendant, il propose que la Commission, lorsqu'elle aura terminé l'examen de l'article 64, passe à l'article 66; l'article 65 serait ensuite examiné avec les articles concernant la revision, auxquels il est étroitement lié.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

741^e SÉANCE

Mardi 9 juin 1964, à 10 heures

Président : M. Roberto AGO

Droit des traités

(A/CN.4/167)

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

ARTICLE 64 (Principes d'un traité étendus aux Etats tiers du fait de la formation d'une coutume internationale) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 64 qui figure dans le troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/167).

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, parmi les points soulevés au cours de la discussion de l'article 64, le plus important a été la suggestion d'y traiter d'une manière plus générale des rapports existant entre la coutume internationale et les traités. Pour sa part, il estime, comme la majorité des membres, qu'il ne serait guère indiqué d'étendre ainsi la portée de l'article; le rapport entre la coutume internationale et les traités dépend, dans une large mesure, de la nature de la coutume particulière dont il s'agit et des dispositions du traité. Ce point sera examiné plus tard à propos de la question de l'interprétation des traités et le Rapporteur spécial se propose d'insérer dans cette section du projet une disposition concernant l'objet de l'ancien article 56. C'est pourquoi il suggère que l'article 64 traite uniquement, comme il le fait actuellement, de l'application des règles d'un traité à un Etat tiers du fait de la formation d'une coutume internationale.

3. Certains membres ont pensé que l'article 64 devrait traiter particulièrement des traités multilatéraux généraux,

« traités normatifs ». Or, l'une des caractéristiques de ces traités est que, bien que leur processus de ratification soit très lent, la communauté internationale a tendance à les mettre en application rapidement. En d'autres termes, tôt ou tard, le traité commence à être considéré comme constituant l'expression la plus exacte du droit international coutumier concernant la matière qui fait l'objet du traité. Toutefois, Sir Humphrey n'est pas partisan d'étendre la portée de l'article 64 de manière qu'il traite spécialement des traités multilatéraux généraux. La principale différence dans leur cas, c'est que la grande majorité des Etats ne sont pas entièrement étrangers au traité; ils l'ont signé, mais par négligence ou pour une autre raison, ils n'ont pas pu y devenir parties. Toutefois, ils ne sont pas liés par le traité en tant que tel; là encore, les principes inscrits dans le traité finissent par être reconnus comme règles de droit coutumier et deviennent obligatoires à leur égard pour cette raison. L'intention du Rapporteur spécial était simplement de faire de l'article 64 un correctif à la règle fondamentale énoncée à l'article 61 : *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.

4. M. Jiménez de Aréchaga et quelques autres membres ont exprimé l'avis que l'article 64 devrait être rédigé de façon à envisager le cas assez fréquent d'un traité dont les dispositions, ou certaines d'entre elles, renferment, dès le début, des règles du droit international coutumier. Cette situation est quelque peu différente de celle envisagée à l'article 64 en ce sens que les autres Etats sont déjà liés par les règles du droit international coutumier codifiées dans le traité. Il faut cependant reconnaître que les conventions de codification contiennent un mélange de règles du droit international coutumier et d'éléments de développement progressif destinés à régler des points controversés. Néanmoins, le Comité de rédaction pourrait essayer de tenir compte de ce point dans l'article 64, sans sacrifier le but essentiel de l'article qui est de servir de correctif à l'article 61.

5. Le Comité de rédaction pourrait également examiner la suggestion faite par certains membres tendant à libeller l'article 64 en termes positifs plutôt que négatifs. Il pourrait en même temps s'occuper de certaines questions de rédaction, telle que la suggestion tendant à remplacer le mot « principes » par « règles ». Sir Humphrey n'y est pas opposé; s'il a hésité à employer le mot « règles » c'est pour éviter que le texte ne paraisse contenir une allusion à la législation internationale.

6. On a également suggéré que l'expression « coutume internationale » soit remplacée par « droit international coutumier ». Il n'est pas opposé non plus à cette modification. Il a emprunté l'expression « coutume internationale » au paragraphe 1 b) de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice où elle est suivie des mots « comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit ». En rédigeant l'article 64, il a pensé que les mots « de s'appliquer aux Etats... » renfermaient cette même notion, à savoir une coutume qui lie les Etats, par opposition à un simple usage.

7. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, approuve les conclusions auxquelles la Commission est arrivée. Si l'article est maintenu à la place

proposée par le Rapporteur spécial, mieux vaut lui laisser sa portée limitée — en indiquant simplement qu'une règle coutumière de contenu identique à la règle conventionnelle peut se former ultérieurement — et mieux vaut aussi qu'il garde une forme négative et se présente comme une rectification apportée aux articles précédents. Si, au contraire, la Commission préfère employer une formule positive et envisager le cas où une disposition d'un traité reproduit une règle coutumière existante, il serait préférable de placer l'article ailleurs dans le projet. Le Comité de rédaction devrait pouvoir résoudre cette question assez facilement.

8. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA croit souhaitable d'inclure dans le projet d'articles quelques dispositions qui sanctionneraient l'usage de la clause de la nation la plus favorisée et en préciseraient les modalités et le mode de terminaison. Certes, comme le Rapporteur spécial l'a indiqué, le mode de fonctionnement et les effets de cette clause sont simples et faciles à comprendre, mais il ne pense pas que ce soit là une raison suffisante pour exclure le sujet du projet d'articles, qui contient déjà un certain nombre de dispositions évidentes par elles-mêmes.

9. La clause de la nation la plus favorisée est en train d'acquérir une importance croissante en droit international et dans les relations internationales; elle offre un moyen convenable d'élargir le cadre contractuel traditionnel du processus de conclusion des traités et de permettre à des Etats qui ne sont pas parties à un traité de bénéficier de ses dispositions. Par le jeu de cette clause, les traités peuvent acquérir une fonction quasi législative. Un autre avantage de la clause en question est qu'elle permet d'adapter sans cesse les accords commerciaux et autres accords économiques aux circonstances nouvelles puisque, en général, c'est le traité le plus récent qui se trouve appliqué par le jeu de cette clause. Il est particulièrement intéressant de constater que tout le système du GATT se fonde sur l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

10. Certes, on ne saurait dire que la clause de la nation la plus favorisée ne soulève pas de difficultés d'ordre juridique général. Ces difficultés apparaissent dans la pratique et, dans une affaire récente, la Cour internationale de Justice a examiné le problème de la manière dont il peut être mis fin au traitement de la nation la plus favorisée. L'arrêt de la Cour dans l'affaire du *Maroc* fournit une règle de droit qu'on pourrait utilement incorporer dans le projet d'articles sur le droit des traités¹.

11. Le problème présente donc une importance à la fois théorique et pratique et doit faire l'objet de dispositions particulières dans le projet, peut-être entre les articles 62 et 64. C'est pourquoi il propose que des dispositions soient insérées dans le projet d'articles en vue de sanctionner l'usage de cette clause et de prévoir ses modalités d'application et les formes particulières qui peuvent mettre fin aux traitements qu'elle accorde.

12. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que sa décision de ne pas faire figurer dans le projet de dispositions concernant la clause de la nation la plus favorisée ne vient pas de ce qu'il estime que la clause soit

trop simple; à vrai dire, bien que le principe même de cette clause soit assez simple, son application peut être extrêmement difficile. Ce n'est pas qu'il ait pensé non plus que le sujet soit sans importance, vu que la clause joue un rôle important dans la pratique en matière de traités. Mais elle ne semble pas ajouter beaucoup aux règles générales de l'élaboration des traités. La clause a pour effet d'incorporer dans un traité les dispositions d'un autre traité, par voie d'accord. Peut-être pourrait-on inclure dans le projet d'articles ou dans les commentaires quelque indication concernant la pratique, mais Sir Humphrey WALDOCK ne voit pas la nécessité pour la commission de changer de méthode en sanctionnant une pratique qui est bien établie et repose sur la souveraineté des Etats et sur leur liberté de conclure des accords à leur gré. Tout examen sérieux de la question de la clause de la nation la plus favorisée mérite et exige une étude spéciale.

13. M. BRIGGS n'est pas disposé à favoriser l'insertion de dispositions concernant la clause de la nation la plus favorisée dans le projet d'articles et estime qu'il suffirait de mentionner la question dans le commentaire. D'une manière générale, il juge que le projet d'articles est déjà trop long; les articles devraient traiter uniquement des principes généraux et ne pas trop entrer dans les détails.

14. M. REUTER estime avec le Rapporteur spécial qu'il n'y a pas lieu de mentionner la clause de la nation la plus favorisée dans un projet général sur le droit des traités. Ce sujet est non seulement vaste et complexe, mais aussi très spécialisé. Cette clause a une portée différente suivant qu'elle se trouve dans un traité économique ou, par exemple, sous forme de clause du traitement national dans un traité d'établissement. Du point de vue technique, la clause de la nation la plus favorisée constitue un renvoi à un autre traité, tandis que la clause du traitement national est un renvoi au droit national. La Commission devrait donc traiter toute la question des renvois à une autre règle, conventionnelle ou non, et aussi toute la question de la réciprocité, puisque la clause considérée n'est très souvent applicable que sous réserve de réciprocité. En outre, il y a là des problèmes économiques très complexes, que la Commission ne pourrait pas aborder sans le secours d'experts économiques.

15. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission s'occupe actuellement des effets des traités sur les Etats tiers. Or c'est seulement en apparence que la clause de la nation la plus favorisée prévoit l'influence d'un traité sur des Etats tiers; en réalité, elle constitue plutôt une règle laissée en blanc, qui se complète elle-même et en vertu de sa force propre lorsque se réalise la condition que d'autres traités plus favorables ont été conclus. Si la Commission voulait faire allusion à cette clause, ce ne pourrait être que dans une disposition très simple et générale, qui serait peut-être mieux à sa place dans la deuxième partie du projet. La Commission pourrait donc garder la question présente à l'esprit pour s'en occuper lorsqu'elle reviendra sur l'ensemble de son projet.

16. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA n'a pas été convaincu par les arguments qui ont été exposés. D'une part, les autres articles traitent de choses aussi courantes et évidentes que la clause de la nation la plus favorisée et,

¹ C.I.J., *Recueil*, 1952, p. 192 à 196 et p. 204.

d'autre part, il ne serait pas nécessaire que la Commission aborde le fond du sujet du point de vue économique : elle pourrait n'en considérer que les aspects formels et juridiques. Toutefois, M. Jiménez de Aréchaga n'insiste pas pour que la Commission se prononce immédiatement; la question pourrait être mentionnée dans le commentaire et reprise ultérieurement dans le cadre du réexamen de tout le projet.

17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, est d'accord, dans l'ensemble, avec M. Reuter et ne pense pas qu'il soit souhaitable d'aborder le sujet de la clause de la nation la plus favorisée. Toutefois, la Commission ne devrait pas se laisser influencer par le fait qu'il en a été question à propos des articles 61 à 64. A l'exception de l'article 61, ces articles ne traitent pas vraiment des effets d'un traité sur des tiers, mais plutôt de l'acceptation, par un Etat tiers de dispositions particulières d'un traité. En introduisant la question de la clause de la nation la plus favorisée, la Commission ne s'éloignerait donc pas tellement de l'objet de ces articles. Il existe pourtant une différence entre cette clause et l'acceptation de certaines dispositions d'un traité par un Etat tiers qui devient ainsi partie à ces dispositions. L'effet de la clause de la nation la plus favorisée est qu'en concluant un autre traité un Etat achète, pour ainsi dire, les droits concédés par un traité déjà conclu ou qui doit être conclu par un autre Etat.

18. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 64 au Comité de rédaction, étant entendu que la question de la clause de la nation la plus favorisée ne sera mentionnée que dans le commentaire; elle sera discutée de nouveau par la Commission lors de la deuxième lecture du projet d'articles.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 66 (Application des traités aux individus)

19. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 66 de son troisième rapport (A/CN.4/167).

20. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que les dispositions de l'article 66 ont pour objet de refléter la situation qui existe actuellement en ce qui concerne l'application des traités aux individus. En rédigeant ces dispositions, il s'est efforcé d'éviter de prendre position sur les questions théoriques qui se posent en la matière. Si la Commission reconnaît qu'il est utile de faire figurer dans le projet un article conçu dans le sens de l'article 66, il y aurait lieu d'en développer le commentaire.

21. M. VERDROSS estime que l'article 66 envisage deux cas tout à fait différents. Le premier est celui d'un traité par lequel un Etat est obligé d'accorder certains droits ou d'imposer certaines obligations à des individus; c'est le cas normal, puisqu'il s'agit d'un traité conclu entre des Etats et qui doit être exécuté par eux. Il n'y a pas lieu de rédiger une règle à ce sujet.

22. Le second cas est celui d'un traité qui crée directement des droits ou des obligations pour des individus. Les

Etats sont parfaitement libres de conclure un tel traité. Un traité peut donner directement aux individus le droit de porter plainte contre un Etat devant un organe international, ce qui revient à créer des droits internationaux pour les individus. Beaucoup de cas de ce genre se sont présentés dans la pratique. Ainsi, la deuxième Conférence de La Haye avait adopté un traité (non ratifié par la suite) créant la Cour supérieure des prises et donnant aux individus dont la cargaison était saisie le droit de porter plainte contre un Etat devant cette Cour². La Cour de Haute-Silésie et les nombreux tribunaux arbitraux mixtes créés après la première guerre mondiale étaient aussi des organes devant lesquels des individus pouvaient porter plainte contre des Etats.

23. De tels traités sont donc possibles. Quant à savoir si la Commission doit consacrer un article à ce genre de cas, c'est là une autre question.

24. M. CASTRÉN souscrit à tout ce que vient de dire M. Verdross. Le Rapporteur spécial lui-même semble n'être pas sûr que cet article soit nécessaire. Pour sa part, M. Castrén est d'avis que cet article ne devrait pas figurer dans le projet. L'alinéa *a*) énonce une règle générale bien connue et que presque tout le monde accepte. L'alinéa *b*) confirme une chose évidente, à savoir que les Etats sont libres de convenir de procédures spéciales pour appliquer les traités en question.

25. Si, toutefois, la Commission décide de maintenir l'article, elle devrait le rédiger autrement. Il faudrait d'abord faire ressortir nettement que la procédure indiquée à l'alinéa *a*) constitue la voie normale et que l'alinéa *b*) prévoit une exception. De plus, le membre de phrase initial de l'article est un peu étrange; au sens strict, c'est l'Etat lui-même, partie au traité, qui, du moins dans la plupart des cas, est le sujet du traité. Par conséquent, il vaudrait mieux employer au début de l'article une expression plus neutre et plus générale telle que « Lorsque un traité concerne des individus ».

26. M. YASSEEN dit que l'article 66 pose une question très controversée à cause de sa relation avec deux problèmes : le problème de l'individu comme sujet de droit international et le problème du monisme ou du dualisme de l'ordre juridique. Mais abstraction faite de controverses doctrinales et sans prendre une position générale à l'égard de l'un ou l'autre problème, M. Yasseen estime que la Commission doit insérer dans son projet un article où elle reconnaisse que, dans une certaine mesure et sous certaines conditions, un traité peut être invoqué directement pour ou contre des individus. En effet, un traité peut prévoir des obligations imposées directement à des individus, de même que des droits conférés directement à des individus. Cette conception va dans le sens de l'évolution récente du droit international et s'appuie sur la jurisprudence.

27. La jurisprudence internationale tend à admettre l'application directe des traités aux individus, surtout quand le traité lui-même contient des dispositions dans

² J.B. Scott, *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, New York, 1915, p. 188.

ce sens. Déjà en 1910, dans l'affaire des pêcheries de la côte septentrionale de l'Atlantique, la Cour permanente d'arbitrage indiquait que c'est une question d'interprétation du traité lorsqu'elle disait : « Considérant que le traité n'entend pas accorder à des individus ou à une classe de personnes la liberté de pêcher... »³. Dans son avis consultatif sur la compétence des Tribunaux de Dantzig, la Cour permanente de Justice internationale a déclaré : « ... on ne saurait contester que l'objet même d'un accord international, dans l'intention des Parties contractantes, puisse être l'adoption, par les Parties, de règles déterminées, créant des droits et des obligations pour des individus et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux. »⁴ Cette tendance est clairement suivie par certaines jurisprudences nationales. M. Yasseen reconnaît avec M. Verdross que rien n'empêche les Etats de stipuler dans un traité que celui-ci est applicable directement aux individus. Les parties sont libres de fixer la portée du traité et d'arrêter les détails de son application.

28. La Commission doit certainement proposer une solution dans son projet, mais l'article doit être rédigé autrement : il doit mettre en relief la tendance, appuyée par la jurisprudence internationale, à considérer le traité lui-même comme base de la solution.

29. M. PAREDES dit que, dans son commentaire sur l'article 66, le Rapporteur spécial a fort judicieusement attiré l'attention sur l'inconvénient qu'il peut y avoir à examiner la question controversée de savoir si les individus peuvent être considérés comme sujets du droit international public, discussion qui entraînerait la Commission beaucoup trop loin. C'est aussi l'avis de M. Paredes, mais cela ne l'empêche pas de penser qu'il serait très difficile de prendre une décision sur le contenu de l'article 66 sans prendre position sur cette question théorique.

30. D'après M. Paredes, lorsque deux ou plusieurs Etats conviennent de garantir certains droits aux individus, ceux-ci ne deviennent pas sujets de droit international; il y a création, entre les Etats contractants, d'obligations dont l'individu est bénéficiaire. C'est entre les Etats que l'obligation existe et c'est à eux qu'il appartient de veiller à son exécution et de la requérir en cas d'inexécution. Dans l'hypothèse d'un accord sur les droits de l'homme, si l'une des parties le viole sur son propre territoire et à l'égard de ses propres nationaux, ceux-ci ne peuvent intenter une action devant les tribunaux internationaux que par l'intermédiaire de l'une des parties contractantes qui assume ainsi un rôle de protection à l'égard des individus et réclame l'exécution de l'obligation en son propre nom.

31. A son avis il serait extrêmement dangereux de porter atteinte à la compétence juridictionnelle de l'Etat, sous prétexte d'assurer une protection internationale à l'individu, en créant une juridiction supplémentaire en plus de celles qui existent dans le droit interne de chaque pays. En Equateur, par exemple, le plaideur est protégé par trois degrés d'instance (voire quatre, si l'on tient compte

de l'action en réparation du préjudice subi) : faudra-t-il prolonger la durée des procès en créant une instance de plus, la juridiction internationale ? M. Paredes ne le croit pas. Par conséquent, il n'est pas sûr qu'il soit judicieux de garder l'article 66.

32. M. ROSENNE dit que sa première réaction, à la lecture de l'article 66, a été de penser qu'il avait assez peu de rapport avec la question de l'application des traités entre Etats. A la réflexion, cependant, il est arrivé à la conclusion que le projet doit comporter une disposition relative au problème qui fait l'objet de l'article 66, ne serait-ce qu'à cause de la définition du terme « traité » que la Commission a adoptée⁵. Il n'est pas certain, toutefois, que l'article 66, tel qu'il est rédigé, soit satisfaisant.

33. Il estime, comme le Rapporteur spécial, que la Commission n'a pas besoin de s'engager dans une controverse concernant le statut juridique précis de l'individu en droit international. On peut éviter les controverses doctrinales si l'on prend le traité lui-même pour véritable point de départ et la question sera plus facile à résoudre si l'on considère les obligations indépendamment des droits, car droits et obligations posent des problèmes différents.

34. La Commission doit éviter toute mention du problème très spécial du droit pénal international, au sujet duquel il y a plus à dire qu'il n'est dit dans le commentaire; il y a, par exemple, les travaux que la Commission elle-même a déjà effectués dans ce domaine et ceux qui ont été faits par les deux comités spéciaux que l'Assemblée générale a chargés, en 1951 et 1953, d'étudier la question de la juridiction pénale internationale.

35. Du point de vue du droit général des traités, la question des obligations incombant aux individus pose un problème très réel qu'illustrent les récentes émissions radiophoniques dites « émissions pirates » en Europe. Ces émissions semblent constituer une violation des accords internationaux relatifs à l'attribution de fréquences radiophoniques ainsi que d'un certain nombre d'autres traités, tels que les traités concernant la propriété littéraire et artistique. Dans des cas de ce genre, un Etat ne saurait se soustraire aux obligations qui lui incombent en vertu d'un traité en invoquant le fait que les violations ont été commises par des individus. Le principe *Pacta sunt servanda* signifie que tout Etat a une obligation internationale de prendre les mesures qui s'imposent pour qu'un traité ne soit pas violé par les individus placés sous sa juridiction, non seulement d'ailleurs par des personnes se trouvant sur son territoire mais aussi par ses propres ressortissants placés sous la juridiction territoriale d'un autre Etat. Les dispositions en matière d'obligations doivent exprimer l'idée qu'un Etat se rend coupable de violation d'un traité s'il ne prend pas toutes les mesures nécessaires pour que des individus placés sous sa juridiction se comportent d'une manière conforme aux dispositions du traité. La question est étroitement liée à celle de la responsabilité des Etats et serait réglée si le paragraphe 4 de l'article 55 avait été maintenu.

³ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI, p. 192. Texte français dans *Les travaux de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye*, p. 185.

⁴ C.P.J.I., 1928, série B, n° 15, p. 17 et 18.

⁵ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 176.

36. La question des obligations pose un problème plus difficile que les droits. Dans ses relations avec d'autres Etats, il arrive qu'un Etat s'engage à prendre certaines mesures à la suite desquelles des droits semblent avoir été accordés à des individus, mais en fait ces derniers bénéficient des conséquences des droits conférés aux Etats. On peut citer comme exemples non seulement les traités concernant la protection des minorités mais aussi les conventions relatives à la propriété littéraire et artistique et de nombreux autres accords qui règlent des questions de droit privé. Dans ces cas, l'Etat a une obligation internationale d'insérer les dispositions nécessaires dans son droit interne pour donner effet au traité. Toute affirmation selon laquelle un traité peut être invoqué par des individus placerait la Commission sur un terrain très délicat. Pour sa part, il préfère la manière dont le précédent Rapporteur spécial, Sir Gerald Fitzmaurice, a abordé la question dans son quatrième rapport ⁶.

37. En ce qui concerne le texte de l'article, M. Rosenne constate que l'alinéa a) parle de « régime juridique interne »; il se demande si le Rapporteur spécial avait une raison particulière de ne pas employer la terminologie qui figure aux articles 1 et 31, où l'on trouve l'expression « droit interne de l'Etat ».

38. M. AMADO dit que sa position est analogue à celle de M. Verdross, de M. Castrén et de M. Yasseen. Cet article est la simplicité même. La doctrine positiviste allemande a fait long feu et il y a longtemps que la jurisprudence a balayé les complications qui pouvaient s'attacher au problème des droits des individus en droit international. Il est une chose essentielle et fondamentale en droit international, c'est la volonté des parties. On ne peut pas empêcher les Etats de convenir de stipulations concernant les individus.

39. Toutefois, l'observation de M. Verdross concernant l'alinéa a) est fort juste : il est superflu de dire que les traités peuvent agir sur les individus par l'intermédiaire de l'Etat, puisque c'est le schéma normal.

40. M. DE LUNA se déclare d'accord avec M. Amado et reconnaît avec M. Paredes que cette matière réclame une formulation des plus soigneuses. M. de Luna croit pour sa part que, si telle est la volonté des parties, un traité peut donner des droits ou imposer des obligations aux individus, mais la Commission ne doit pas se prononcer sur ce point de doctrine. Certes, on peut citer de nombreux exemples pertinents, tels que la définition des droits des minorités par la Société des Nations ou la clause d'option dans les traités de cession de territoires; mais certains auteurs, notamment Anzilotti, nient que les traités créent de véritables droits en faveur des individus. Il est certain que ces Etats peuvent créer de tels droits, sont libres de le faire, mais M. de Luna doute qu'ils l'aient jamais fait et qu'aucun traité ait jamais créé de droit subjectif pour des individus. Il faut se garder de confondre dans un ordre juridique le titulaire d'un droit subjectif et le bénéficiaire ou le destinataire d'une règle ou d'une norme juridique. Les individus appartenant à

une minorité, par exemple, peuvent avoir le droit de pétition et d'information devant un organe, tel que le Conseil de la Société des Nations : ils ne font alors que fournir la donnée sur la base de laquelle le droit sera exercé.

41. Il importe donc de rédiger l'article avec une grande prudence et de choisir soigneusement les exemples à insérer dans le commentaire. M. de Luna n'a pas d'objection à faire du point de vue théorique en ce qui concerne la rédaction proposée, mais il craint que cette rédaction, surtout dans l'alinéa a), ne prenne position sur la question de doctrine et que les exemples cités dans le commentaire ne soient pas probants.

42. M. BARTOŠ n'a pas l'intention de discuter la question doctrinale qui se pose à propos de l'article 66, mais croit inévitable malgré tout de se demander si l'on peut considérer les individus comme des sujets relatifs ou indirects de droit international, c'est-à-dire comme les destinataires des droits découlant du traité, ou au contraire si l'on peut leur reconnaître des droits véritables qui leur permettent d'agir directement.

43. L'article 66 a le mérite de correspondre à une idée qui se fait jour peu à peu en droit international, à savoir que les individus pourraient être dans l'ordre public international des sujets directs vis-à-vis de tous les Etats, même de celui dont ils sont les ressortissants. La question s'est posée à propos des projets de pactes relatifs aux droits de l'homme, projets qui sont en discussion devant d'autres organes des Nations Unies, et cette tendance s'est manifestée jusqu'à un certain point dans des conventions d'intérêt général. Sans prendre position dans cette controverse, la Commission pourrait donc, en adoptant pour l'article 66 une rédaction très prudente, reconnaître simplement la possibilité pour les Etats de conférer, dans un traité spécial, certains droits directs aux individus. Ce pourrait être un premier pas raisonnable pour faire admettre cette idée en tant qu'institution de droit international positif.

44. Il est très difficile de dire que les exemples cités permettent vraiment d'affirmer l'existence de ces droits directs. La Charte des Nations Unies parle des nations et des peuples, non des individus. Elle prévoit cependant la possibilité de mettre en œuvre certains mécanismes internationaux au profit des individus. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁷ a reconnu aux individus qui s'estiment lésés dans ce domaine le droit de saisir directement la Commission européenne des droits de l'homme. De même, il semble que dans certaines conventions du travail élaborées par l'Organisation internationale du Travail, on cherche à donner directement aux individus le droit de disposer de moyens de protection. Quoi qu'il en soit, dans un projet de convention élaboré en vue du développement progressif du droit international, la Commission a le devoir, du point de vue moral et intellectuel, de reconnaître la possibilité que des droits et obligations puissent être directement conférés ou imposés à des personnes physiques, des personnes morales ou des groupements de personnes physiques, d'autant plus que dans

⁶ *Op. cit.*, 1959, vol. II, p. 50, articles 32 et 33.

⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 213, p. 212.

le présent article, elle ne spécifie rien au sujet des mesures que les Etats doivent prendre pour l'application effective du traité en question aux individus.

45. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que le Rapporteur spécial a cherché à donner à l'article considéré une rédaction qui ne constitue pas une prise de position sur un des problèmes théoriques les plus controversés de la doctrine internationaliste. S'il n'a pas réussi, c'est qu'une telle entreprise était d'avance condamnée à l'échec.

46. M. Ago reconnaît que la presque totalité des règles internationales contenues dans un traité ont finalement pour objet de créer des droits et des obligations pour des individus. Il en est ainsi notamment de toutes les règles relatives au statut des étrangers, mais dans ce cas les droits et les obligations ne seront créés que par l'Etat dans son ordre juridique interne en exécution du traité. La Commission n'a pas à se préoccuper ici de ce problème, car il ne faut pas oublier que les articles précédents traitaient des effets d'une convention pour des tiers qui sont sujets de droit international, et non pas pour des tiers qui restent dans le domaine du droit purement interne.

47. Comme plusieurs orateurs l'ont souligné, on peut se demander s'il existe vraiment pour les individus des droits et des obligations qui découleraient d'un traité. Les exemples cités par la doctrine et par le Rapporteur spécial lui-même montrent que plusieurs interprétations sont possibles dans l'un ou l'autre sens. Aucun ne permet de trancher la question de savoir s'il existe vraiment des droits subjectifs internationaux et des obligations internationales de l'individu, si ces droits et obligations ont un caractère vraiment international ou plutôt un caractère interne, si le traité lui-même est la source de ces droits ou si leur origine est une activité exercée par des Etats ou par d'autres organismes en exécution des droits et obligations créés par le traité, et si ces organismes eux-mêmes ont un caractère international ou interne. Un des exemples les plus importants qui aient été cités est celui des tribunaux arbitraux mixtes, mais là encore tout n'est que controverse et les auteurs inclinent en majorité à penser qu'il s'agissait plutôt en l'occurrence de tribunaux communs de droit interne.

48. L'hypothèse citée par M. Rosenne est très intéressante, mais il est difficile de dire si l'obligation internationale à laquelle il s'est référé est une obligation de l'individu ou une obligation internationale de l'Etat, celle de ne pas permettre à l'individu de commettre une certaine action.

49. Il est donc absolument nécessaire que la Commission évite de prendre position sur une question aussi controversée, celle de savoir si l'individu peut être sujet de droit international. La Commission serait inévitablement partagée sur ce point et il serait sans profit pour le droit des traités qu'elle prenne position à une majorité quelconque de façon positive ou négative. Or, si la Commission envisage les effets d'un traité international pour des tiers et si, à propos des tiers, elle mentionne les individus, c'est qu'elle admet implicitement que des individus peuvent être titulaires d'un droit international ou d'une obligation internationale et sont par conséquent des sujets de droit international.

50. Pour cette raison, M. Ago serait plutôt partisan de supprimer l'article 66. Personnellement, il ne pourrait souscrire à un article qui, au stade actuel du développement du droit international, préjugerait de façon positive, de la personnalité internationale de l'individu.

51. M. ELIAS pense qu'il faudrait supprimer l'article 66, ou, du moins, le laisser de côté jusqu'à ce que les gouvernements aient fait parvenir leurs observations et que la Commission examine l'ensemble du projet en deuxième lecture. Certains des problèmes que l'article est censé résoudre sont si complexes que, même avec la rédaction la plus anodine, il serait impossible, M. Elias le craint, de mettre au point un texte acceptable. Le Rapporteur spécial a très probablement inséré cet article dans le projet surtout pour avoir un ensemble logique.

52. M. BRIGGS dit qu'il ne voit pas quel but l'article à l'étude est censé viser. Lorsqu'il y est question de droits applicables aux individus, c'est probablement pour dire qu'il incombera aux parties contractantes de les appliquer au moyen de leur droit interne. En ce qui concerne les obligations, c'est semble-t-il le devoir des Etats de veiller à ce qu'elles soient remplies par les individus. Aucune de ces deux dispositions ne paraît nécessaire étant donné qu'elles vont de soi; l'article 66 peut être supprimé.

53. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, tout en félicitant le Rapporteur spécial de s'être efforcé d'éviter les questions de doctrine, estime que la rédaction de l'article soulève des difficultés du fait qu'elle reflète une attitude propre au « *common law* » anglo-saxon qui consiste à identifier les droits avec les voies de droit. La façon dont cet article a été formulé ne s'adapte pas aux systèmes juridiques d'Europe continentale dans lesquels les droits sont considérés comme préexistants aux voies de droit. Dans ces systèmes, il n'est pas possible de stipuler, comme on le propose, qu'un droit « est applicable par le truchement des procédures et organes internationaux ». Cette disposition devrait prévoir qu'un individu peut tirer des droits directement d'un traité et qu'il peut invoquer, sans avoir recours à l'Etat dont il est ressortissant, les voies de droit prévues dans le traité. Or, le Président ne considérerait certainement pas une telle disposition comme une formule neutre. Etant donné les difficultés que l'article soulève, M. Jiménez de Aréchaga est d'accord avec certains autres membres de la Commission pour estimer qu'il faut le supprimer.

54. M. LIU dit que l'article 66 a bien sa place dans le projet de la Commission car il énonce l'important principe selon lequel seuls les Etats contractants peuvent faire appliquer des droits et des obligations découlant d'un traité et concernant des individus. Il importe de reconnaître l'évolution récente qui se manifeste par l'existence de certains mécanismes internationaux et de certaines procédures internationales qui exercent en quelque sorte une pression sur les Etats afin qu'ils fassent respecter certains droits découlant d'un traité. L'article est compatible avec les tendances modernes et sa présence dans le projet devrait être considérée comme un élément de progrès.

55. M. TOUNKINE dit que le Rapporteur spécial a présenté l'article 66 aux fins de discussion sans prendre position sur le principe. Pour sa part, il est arrivé à la conclusion, après en avoir étudié le texte, que cet article n'est pas indispensable et qu'on ferait mieux de le supprimer; sur ce point, il partage à de nombreux égards l'opinion exprimée par le Président.

56. L'objet principal de l'article est d'assurer le respect d'obligations figurant dans un traité et devant être remplies par des individus, mais la Commission a déjà approuvé l'article où est énoncé le principe *pacta sunt servanda*⁸ selon lequel les Etats sont tenus d'observer les obligations figurant dans un traité, mais restent libres quant aux modalités d'application. La disposition de l'alinéa a) n'ajoute rien aux dispositions déjà adoptées et la disposition de l'alinéa b) ne semble guère nécessaire, même si l'on admet l'existence d'exceptions de ce genre, existence dont M. Tounkine doute sérieusement.

57. M. EL-ERIAN dit que tout en étant partisan du principe qui est à la base de l'article et de son idée fondamentale, il souscrit à ce qui a été dit par la plupart des membres et en particulier par le Président concernant les difficultés techniques auxquelles se heurte la formulation de l'article. De même que M. Briggs, il ne voit pas très bien quel est le but de l'article. Du fait qu'il porte essentiellement sur les procédures et mécanismes internes destinés à assurer le respect des obligations inscrites dans un traité, il n'a pas vraiment sa place dans le projet.

58. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il a essayé d'éviter les questions doctrinales en ne spécifiant pas dans l'article 66 de quels droits et obligations il s'agit et en ne précisant pas si ces droits et obligations appartiennent à des individus, mais il reconnaît le bien-fondé de la critique de M. Briggs à propos de la rédaction de l'alinéa a). L'objet de cet alinéa n'est autre que de déclarer que les Etats ont l'obligation d'assurer le respect des dispositions d'un traité par leurs propres ressortissants. Cette stipulation est rendue nécessaire par celle qui figure à l'alinéa b), sinon l'article ne serait pas bien équilibré.

59. Sir Humphrey préfère retirer l'ensemble de l'article plutôt que d'adopter la solution préconisée par M. Rosenne qui, pour régler l'importante question du respect par les individus d'obligations découlant des traités, voudrait convertir l'article en une déclaration des obligations des Etats touchant les actes des individus. La Commission a déjà rejeté un article qui traitait du devoir des Etats de prendre les mesures nécessaires dans leur droit interne pour assurer l'exécution des obligations inscrites dans un traité, et la principale raison qui l'a déterminée à prendre cette décision c'est que la question relève du sujet de la responsabilité des Etats.

60. Voyant que dans son ensemble la Commission paraît opposée à l'article 66, Sir Humphrey voudrait faire consigner dans le compte rendu qu'à son avis l'alinéa b) se rapporte à un phénomène qui existe déjà en droit international et dont la portée et l'importance n'ont peut-être pas été suffisamment reconnue, au cours de la discussion. Par exemple, il ne peut guère concevoir que la Commis-

sion européenne des droits de l'homme soit un tribunal interne car c'est au moyen d'un mécanisme international qu'elle applique la Convention. L'opinion exprimée par le Président sur ce point lui semble en contradiction avec la pratique existante.

61. Il y a d'autres exemples de transfert sur le plan international de certaines questions concernant les individus, tel le droit de pétition dans le régime de tutelle des Nations Unies qui est expressément reconnu aux individus par les accords de Tutelle. Certains membres qui se sont opposés à l'insertion de l'article 66 ont fait allusion, à diverses reprises, au principe de l'autodétermination; il voudrait savoir de quelle nature est ce droit et s'il appartient aux individus, aux groupes d'individus ou seulement aux Etats embryonnaires et si ces membres considèrent que ce droit existe sur le plan international. D'une manière générale, Sir Humphrey regretterait beaucoup la suppression de l'alinéa b), décision qui serait en contradiction avec la grande importance que la Charte et le droit international contemporain en général attachent aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

62. Le PRÉSIDENT dit que cette intervention met fin aux débats de la Commission sur l'article 66 qui est ainsi supprimé.

63. M. BARTOŠ tient à ce qu'il soit consigné expressément dans le compte rendu qu'il est partisan de l'idée exprimée dans l'article 66 et qu'il regrette la suppression de cet article du projet.

64. M. YASSEEN regrette également que le projet de convention ne doive pas contenir d'article sur un problème pratique, mentionné par la plupart des auteurs, alors que la jurisprudence et la pratique internationales semblent s'orienter vers une certaine solution. M. Yasseen n'entend pas discuter ici le grand problème qui est à la base de cet article, à savoir si l'individu peut être sujet de droit international, mais il tient à souligner que, surtout lorsqu'il s'agit de traités destinés à conférer des droits et à imposer des obligations aux individus, les tribunaux nationaux doivent veiller à ce que les individus aient un accès direct à ces droits et assument ces obligations. Il estime qu'il eût été utile de traiter cette question dans le projet d'articles et regrette que la majorité de la Commission en ait décidé autrement.

65. M. TSURUOKA, qui se range à l'avis de la minorité, regrette que la question n'ait pas été examinée de façon plus approfondie.

66. M. RUDA regrette beaucoup la décision de la Commission d'abandonner l'article 66 dont il approuve entièrement l'objectif fondamental. L'article ne touche pas à la question controversée de savoir si un individu peut ou non être sujet de droit international, mais il traite de ce qui est devenu un fait dans le monde moderne. Comme M. Rosenne l'a souligné, cet article est à la fois utile et nécessaire car il reconnaît aux Etats le droit de conclure des traités ayant pour objet la création de procédures ou de mécanismes internationaux qui permettront aux indi-

⁸ Article 55.

vidus d'exercer des droits d'un caractère international ainsi que de remplir des obligations énoncées dans ces traités.

67. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer que le fait de ne pas retenir cet article ne signifie pas que pour la majorité de la Commission, il soit illicite que les Etats créent des organismes internationaux devant lesquels les individus ont le droit de présenter des réclamations, pétitions ou autres requêtes de ce genre.

68. M. REUTER s'associe aux observations de M. Bartoš et souligne qu'il ne saurait accepter une interprétation qui mettrait en doute le fait que les principes posés par la Charte le sont en faveur des individus.

69. M. LACHS pense, comme le Président, que l'on peut supprimer l'article 66 sans que cela porte préjudice à la question dont il traite ou nuise au développement progressif du droit international. Telle qu'elle a été rédigée, la disposition ne correspond pas au droit actuel et l'alinéa *b*) risque de provoquer de sérieuses objections.

70. Le Rapporteur spécial ayant mentionné la question de l'autodétermination, il y a lieu de faire remarquer que ce droit est certainement quelque chose de plus large et de plus important qu'un droit individuel. Certains exemples mentionnés dans le commentaire évoquent de pénibles souvenirs, en particulier pour la Pologne, vu que les institutions et procédures établies, entre les deux guerres, ont été utilisées pour renverser l'Etat et préparer la voie à la seconde guerre mondiale. Ceci est particulièrement vrai de la Convention germano-polonaise de 1922, sur la Haute-Silésie⁹. Il y a sans doute des cas où des droits sont garantis, par exemple le droit de pétition accordé dans le cadre du régime de tutelle, mais il s'agit là d'un pas dans la direction de l'autodétermination complète.

71. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, croit qu'en poursuivant cette discussion, la Commission s'éloignerait de plus en plus du propos de l'article lui-même et qu'il apparaîtrait de plus en plus clairement qu'elle doit inévitablement prendre position sur la question doctrinale. En proposant la suppression de l'article 66, il a justement voulu éviter cette prise de position. Mais il est bien entendu que cette décision ne préjuge en rien l'opinion de la Commission sur la question.

72. M. ROSENNE dit qu'il faudrait faire figurer dans le rapport un paragraphe expliquant pourquoi la Commission a décidé de supprimer l'article 66.

La séance est levée à 12 h 35.

742^e SÉANCE

Mercredi 10 juin 1964, à 10 heures

Président : M. Herbert W. BRIGGS

puis : M. Roberto AGO

Droit des traités

(A/CN.4/167)

[Point 3 de l'ordre du jour]

(Suite)

ARTICLE 65 (Priorité de dispositions conventionnelles en conflit)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 65 qui figure dans le troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/167).

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, présentant l'article 65, rappelle que la Commission a déjà examiné la question des conflits entre dispositions conventionnelles à sa session précédente¹ lorsqu'elle a décidé de reprendre ce sujet à propos de l'application des traités. Dans le commentaire, Sir Humphrey a exposé de façon assez détaillée les motifs du nouveau texte qui constitue maintenant l'article 65. Les débats sur ce point avaient clairement révélé que, d'après l'opinion de la majorité de la Commission, il s'agissait essentiellement d'une question de priorité plutôt que de non-validité.

3. Se conformant à la tendance qui s'est manifestée au cours de cette discussion, Sir Humphrey a placé en tête de l'article la réserve générale de l'Article 103 de la Charte qui donne la priorité aux dispositions de celle-ci. Mais il n'a pas tenté de dire quels sont ses effets à l'égard d'un Etat qui n'est pas Membre. La Commission avait précédemment exprimé l'avis que l'interprétation des dispositions de la Charte doit être laissée aux organes compétents chargés de les appliquer.

4. Le paragraphe 2 traite des cas où une clause expresse insérée dans le traité stipule, sous une forme ou une autre, que les dispositions du traité doivent être subordonnées et céder le pas à celles d'un autre traité. Une telle clause, à la différence de certaines autres qui règlent les conflits entre traités, affecte les règles normales régissant la priorité en matière d'obligations conventionnelles : il est donc nécessaire de la mentionner en tant qu'exception.

5. C'est aux paragraphes 3 et 4 que se trouvent les principales dispositions de l'article 65. Le paragraphe 3 traite des cas où toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité subséquent. Si les parties entendent qu'un nouveau traité l'emporte sur le traité antérieur, les dispositions de l'article 41² jouent auto-

¹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. 1, 685^e, 687^e et 703^e séances.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, supplément n° 9*, p. 17.

⁹ Voir G. Kaeckenbeek : *The International Experiment of Upper Silesia*, Londres, 1942, Oxford University Press, p. 572.