

Document:-
A/CN.4/SR.750

Compte rendu analytique de la 750e 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>)*

compatible avec la pratique du Royaume-Uni en ce qui concerne les îles anglo-normandes, l'Irlande du Nord et l'île de Man. Lorsqu'il s'agit d'exclure ces territoires de l'application d'un traité donné, la pratique suivie consiste invariablement à déclarer expressément cette intention.

72. M. TOUNKINE estime qu'il serait préférable de remplacer les mots « à moins que l'intention contraire ne ressorte du traité » par les mots « à moins que le traité n'en dispose autrement », qui sont utilisés dans d'autres parties du projet. La mention des intentions des parties est trop vague et pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation.

73. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que cette modification est acceptable.

L'article 58 est renvoyé au Comité de rédaction aux fins de revision, compte tenu de la discussion.

La séance est levée à 17 h 45.

750^e SÉANCE

Mardi 23 juin 1964, à 10 heures

Président : M. Roberto AGO

Droit des traités

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

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen des articles proposés par le Comité de rédaction.

ARTICLE ADDITIONNEL A LA PREMIÈRE PARTIE (ANCIEN

ARTICLE 60) (Autorisation d'agir pour le compte d'un autre Etat dans la conclusion d'un traité)

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle que la Commission, après avoir examiné les projets qu'il avait présentés pour l'article 59 (Extension de l'application d'un traité au territoire d'un Etat avec son autorisation) et l'article 60 (Application d'un traité conclu par un Etat au nom d'un autre Etat)¹, a décidé de supprimer l'article 59 et d'inviter le Comité de rédaction à examiner l'article 60 et à déterminer si la première partie du projet relatif au droit des traités (Conclusion, entrée en vigueur et enregistrement des traités) offre le cadre indiqué pour la matière de cet article. Le Comité de rédaction est arrivé à la conclusion que la matière de

l'article 60 relève bien de la première partie et a préparé l'avant-projet d'article ci-après :

« Autorisation d'agir pour le compte d'un autre Etat dans la conclusion d'un traité »

Un Etat peut autoriser un autre Etat à accomplir pour son compte tout acte nécessaire à la conclusion d'un traité, à condition que les autres Etats appelés à adopter le texte du traité y consentent.»

3. Bien que cette disposition doive être insérée dans la première partie, elle figurera dans le rapport sur la session en cours, ce qui permettra de la porter à la connaissance des gouvernements et de les prier de présenter leurs observations à son sujet.

4. M. VERDROSS propose de supprimer le dernier membre de phrase, commençant par les mots « à condition que ». En effet, cette condition ne correspond pas au droit existant; les autres Etats ne peuvent pas refuser de reconnaître que la Suisse, par exemple, est autorisée à conclure des traités internationaux au nom du Liechtenstein. Le cas où un Etat autorise un autre Etat à agir pour son compte est tout à fait différent de celui où un Etat désigne un agent diplomatique pour le représenter de façon permanente sur le territoire d'un autre Etat; dans ce dernier cas, le consentement de l'Etat de résidence est nécessaire.

5. M. PESSOU appuie la proposition de M. Verdross. D'autre part, l'expression « donner pouvoir à » serait préférable au mot « autoriser », car elle indique mieux que chaque Etat est souverain.

6. M. CASTRÉN appuie également la proposition de M. Verdross, pour les raisons que celui-ci a exposées.

7. M. BARTOŠ approuve le texte proposé par le Comité de rédaction, sous réserve que l'autorisation puisse à tout moment être révoquée par l'Etat qui l'a donnée. M. Bartoš n'est pas opposé à la pratique de la délégation de pouvoir, même durable, mais il estime que si l'on ne spécifie pas que l'arrangement est révocable, on compromet le principe de l'indépendance des Etats énoncé par la Charte et l'on autorise des situations qui peuvent aller jusqu'au protectorat déguisé.

8. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA déclare, au sujet de la proposition de M. Verdross tendant à supprimer le dernier membre de phrase, que cette suppression pourrait paraître justifiée, car il est vrai que l'octroi de l'autorisation en question n'est subordonnée ni au consentement, ni à la reconnaissance de la part des autres Etats. Toutefois, l'article en question contient deux idées, à savoir, premièrement, qu'un Etat peut en autoriser un autre à accomplir en son nom tous actes nécessaires à la conclusion d'un traité et, deuxièmement, que l'Etat qui reçoit cette autorisation ne peut agir qu'avec le consentement des autres Etats intéressés. La meilleure manière de régler le problème qui se pose consiste à préciser que le consentement des autres parties est nécessaire non pas pour l'octroi mais pour l'exercice de l'autorisation.

¹ 732^e et 733^e séances.

9. M. ROSENNE souscrit à ces observations. La question soulevée n'est pas celle de la reconnaissance; il s'agit de savoir avec qui l'on contracte.

10. M. YASSEEN souligne que la validité de l'autorisation envisagée dans cet article ne dépend pas du consentement des autres parties; c'est pourquoi il appuie la proposition de M. Verdross. Toutefois, les autres parties doivent savoir à qui elles ont affaire lorsqu'un Etat négocie ou conclut un traité pour le compte d'un autre Etat; aussi la Commission devrait-elle exiger que l'autorisation soit notifiée aux autres parties. De plus, ainsi que M. Yasseen l'a déjà indiqué lors de la discussion antérieure de l'article 60, cette autorisation doit toujours être révocable².

11. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, constate que M. Jiménez de Aréchaga et M. Rosenne ont bien situé le problème. Son propre projet pour l'article 59 (A/CN.4/167) stipulait simplement que les autres parties devaient être informées de l'autorisation. Si un Etat a une objection contre l'arrangement aux termes duquel un Etat en représente un autre, il lui est toujours loisible de refuser de négocier avec l'Etat représentant. Quant au fond, il est donc juste de dire que le consentement des autres Etats est nécessaire. Le Rapporteur spécial estime toutefois que la suggestion de M. Yasseen est acceptable, puisque l'amendement qu'il propose d'apporter au dernier membre de phrase préciserait que les autres Etats doivent être informés de l'autorisation donnée; leur droit d'objection peut être implicite.

12. Le Rapporteur spécial maintient son point de vue selon lequel le cas du Liechtenstein et de la Suisse est un cas très particulier.

13. M. REUTER appuie la proposition de M. Verdross, parce que la représentation d'un Etat par un autre en vue de la conclusion d'un traité pose peut-être un problème de reconnaissance mais ne saurait être subordonnée au consentement proprement dit des autres parties.

14. L'article proposé a été conçu dans l'intention légitime de marquer une mise en garde implicite contre le régime du protectorat, mais il laisse de côté les possibilités d'édifier des structures reposant sur l'égalité des Etats, sous forme d'unions d'Etats, de fédérations, ou même d'organisations internationales. L'article n'indique pas si un Etat peut autoriser les organes d'une union d'Etats à agir pour son compte. Certains membres de la Commission pensent peut-être que cette question se rattache à celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Pour sa part, M. Reuter ne peut accepter cet article s'il exclut la possibilité que des Etats délèguent à certains organes d'une union d'Etats le droit d'accomplir certains actes pour conclure des traités internationaux.

15. Le PRÉSIDENT croit que tous les membres de la Commission s'accordent à penser que le texte proposé ne préjuge en rien la question de savoir si un Etat peut déléguer à une organisation internationale le pouvoir de conclure un traité pour son compte.

16. Parlant en qualité de membre de la Commission, M. Ago demande au Comité de rédaction et au Rapporteur spécial si le premier membre de phrase signifie bien que l'Etat représentant peut aussi conclure le traité pour le compte de l'Etat représenté ou s'il vise uniquement les actes intermédiaires à l'exclusion de la conclusion proprement dite.

17. D'autre part, M. Ago reconnaît que le dernier membre de phrase est trop fort : lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral, il serait impossible de s'assurer le consentement de tous les autres Etats. C'est pourquoi il suggère de rédiger ce dernier membre de phrase comme suit : « si les autres Etats ne s'y opposent pas ».

18. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que son premier projet d'article 60 parlait de la conclusion d'un traité par un Etat au nom d'un autre Etat. Or, en proposant le texte soumis à la Commission, le Comité de rédaction a pour but d'envisager aussi le cas, par exemple, où l'Etat qui se fait représenter à une conférence par un autre Etat se réserve le droit de ratification.

19. En réponse à la deuxième observation du Président, le Rapporteur spécial déclare que les autres Etats doivent savoir qu'il y a eu habilitation car les Etats ont évidemment le droit de savoir avec qui ils concluent le traité. La situation varie selon le type de traité dont il s'agit. Dans le cas d'un traité multilatéral, la conférence convoquée pour en établir le texte aura tôt ou tard à s'occuper de la question des pouvoirs. Or, à l'heure actuelle, elle ne s'en occupe pas nécessairement dès l'ouverture de la conférence. De plus, il peut arriver qu'un Etat qui n'était pas suffisamment intéressé pour envoyer des représentants à une conférence change d'avis et demande à un autre Etat d'agir pour son compte. Le moment crucial où les Etats qui négocient doivent avoir connaissance de cette autorisation est le moment où sont élaborées les clauses finales du traité, autrement dit, le moment où le texte du traité est adopté.

20. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que le premier membre de phrase serait moins équivoque s'il précisait qu'un Etat peut autoriser un autre Etat à conclure un traité pour son compte et à accomplir tout acte en vue de la conclusion du traité.

21. En ce qui concerne le dernier membre de phrase, M. Ago maintient que la possibilité d'une opposition de la part des autres parties devrait être admise dans certains cas.

22. M. TOUNKINE dit que le Comité de rédaction a agi dans l'hypothèse que, normalement, l'habilitation aura trait à l'exécution d'un acte ou d'actes donnés, mais non pas à l'ensemble du processus de conclusion d'un traité. Il ne serait guère possible, dans les conditions actuelles, qu'un Etat en autorise un autre à ratifier un traité en son nom. Pareille situation serait parfaitement anormale et correspondrait à une sorte de protectorat. En conséquence, M. Tounkine s'oppose à l'amendement proposé par le Président. Le libellé proposé par le Comité de rédaction n'exclut pas le cas exceptionnel où un Etat pourrait

² 732^e séance, par. 47.

en autoriser un autre à accomplir tous les actes conduisant à la conclusion d'un traité mais il importe de ne pas donner trop d'importance à ce cas exceptionnel.

23. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, persiste à penser que, normalement, lorsqu'il existe un rapport de représentation, c'est en vue de conclure un traité. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de conclure des traités qui sont valables dès la signature.

24. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que le Comité de rédaction avait pensé que la question de l'autorisation d'agir pour son compte donnée par un Etat à une union d'Etats ou à une organisation internationale serait traitée dans le commentaire. Autrement, il faudrait dire dans l'article qu'un Etat peut autoriser « un autre Etat ou sujet du droit international à accomplir pour son compte tout acte, etc. ». Le Comité n'a pas mentionné ces cas dans l'article, parce que celui-ci doit figurer à la section II de la première partie, intitulée « Conclusion des traités par les Etats ». Certes, lorsqu'un Etat conclut un traité avec un autre par l'intermédiaire d'une organisation internationale, ce traité n'en demeure pas moins un traité conclu entre Etats; mais la référence à une organisation complique la question et le Comité a jugé préférable de ne parler dans l'article que des autorisations données à des Etats.

25. En ce qui concerne la remarque de M. Tounkine, le Rapporteur spécial fait observer que les relations quasi fédérales et les unions économiques du type de celle qui existe entre la Belgique et le Luxembourg constituent des exemples pertinents. Le cas de la République socialiste soviétique de Biélorussie et de la République socialiste soviétique d'Ukraine, qui sont parties à des traités en tant que sujets distincts du droit international, mais pour qui l'Union des Républiques socialistes soviétiques agit parfois lors de la conclusion de traités internationaux, offre un autre exemple de la représentation d'un Etat par un autre dans la conclusion de traités.

26. M. PAL considère que le problème soulevé serait en grande partie résolu si le projet d'article additionnel était placé dans la section II de la première partie à proximité de l'article 4, qui traite des pouvoirs de négocier, de rédiger, d'authentifier, de signer, de ratifier, d'approuver ou d'accepter un traité ou d'y adhérer. L'article additionnel pourrait être formulé comme le propose M. Verdross, et l'article 4 pourrait être légèrement modifié, de façon à englober le cas d'un Etat représentant un autre Etat et de prévoir les conditions requises pour assurer cette représentation.

27. Le PRÉSIDENT dit que les membres de la Commission paraissent s'accorder sur l'endroit où il convient de placer le nouvel article.

28. M. VERDROSS appuie la suggestion de M. Yasseen; le dernier membre de phrase pourrait se lire comme suit : « à condition que l'autorisation ait été notifiée aux autres Etats ». En effet, les autres Etats ne peuvent pas nier la légitimité du rapport de représentation mais ils ont

le droit de savoir son existence; ils peuvent refuser de négocier avec l'Etat représentant un traité déterminé mais ils ne peuvent refuser de reconnaître son pouvoir de conclure un tel traité.

29. Le cas de la Suisse et du Liechtenstein n'est pas unique. On peut citer aussi le cas de l'Union économique belgo-luxembourgeoise et des relations telles que celles qui existent entre le Bhoutan et l'Inde.

30. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il n'a pas prétendu que le cas du Liechtenstein était unique; en fait, dans son commentaire du premier texte de l'article 60, il a mentionné d'autres cas. Il a fait observer, toutefois, que l'accord entre le Liechtenstein et la Suisse constituait une forme très particulière d'arrangement en matière de traités, que la Commission a décidé de laisser de côté.

31. M. BARTOŠ est partisan de maintenir le dernier membre de phrase tel qu'il figure dans le texte proposé par le Comité de rédaction, notamment parce qu'il s'est trouvé des cas où, en vertu d'un statut particulier, la possibilité de certains rapports de représentation était écartée. Ainsi, il a été expressément exclu que le territoire libre de Trieste puisse se faire représenter par l'Italie ou la Yougoslavie. Ce genre de restriction est sans doute exceptionnel — et contraire aux principes de l'égalité et de la souveraineté des Etats — mais il peut être nécessaire pour des raisons politiques et afin de maintenir la paix mondiale.

32. M. DE LUNA dit que la formule suggérée par le Président est plus claire que celle du Comité de rédaction. Toutefois, il n'est pas absolument essentiel de préciser qu'un Etat peut en autoriser un autre à accomplir tous les actes conduisant à la conclusion d'un traité. Il reconnaît que cette autorisation devrait être notifiée aux autres Etats intéressés, mais il ne partage pas l'opinion selon laquelle la notification devrait constituer une véritable condition de la validité de l'autorisation, laquelle est valable indépendamment de toute notification aux autres Etats. La notification est nécessaire uniquement pour que l'Etat qui assure la représentation soit en droit d'agir vis-à-vis des autres Etats pour le compte de l'Etat représenté. Si les autres Etats ne désirent pas négocier dans ces conditions, il leur reste toujours la possibilité de ne pas prendre part aux pourparlers.

33. Le consentement des autres Etats n'est pas non plus une condition nécessaire de la validité de l'autorisation. Comme M. de Luna l'a déjà dit, le consentement n'est nécessaire que pour permettre à l'Etat représentant d'agir en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés.

34. M. EL-ERIAN réserve sa position à l'égard de l'article additionnel que la Commission n'a pas eu l'occasion de discuter lorsqu'elle a examiné la question des effets des traités pour des Etats tiers, estimant que cette question présentait un caractère exceptionnel. Il croit donc inutile d'entrer dans les détails relatifs à la situation exceptionnelle envisagée dans l'article.

35. M. El-Erian estime que la disposition principale de l'article proposé a une portée beaucoup trop large

du fait qu'elle parle de « tout acte » nécessaire à la conclusion d'un traité. Quant à la clause conditionnelle, l'orateur appuie la suggestion de M. Yasseen selon laquelle il faudrait parler non pas du consentement des autres Etats intéressés mais de l'obligation de notifier.

36. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer que la situation envisagée dans l'article n'est pas exceptionnelle et ne résulte pas nécessairement d'arrangements quasi constitutionnels comme dans le cas de l'Union économique belgo-luxembourgeoise. Le projet de la Commission présenterait une grave lacune s'il ne contenait pas un article de ce genre.

37. M. TOUNKINE constate qu'il semble y avoir accord général sur la première partie de l'article.

38. Pour ce qui est de la discussion concernant la disposition finale, il répète qu'à ses yeux l'ensemble de l'article traite de cas exceptionnels; c'est pourquoi, il avait eu l'impression dès l'abord que l'article n'était guère utile. Normalement, dans les relations internationales, chaque Etat agit pour lui-même; la représentation d'un Etat par un autre est tout à fait exceptionnelle dans les temps modernes, bien qu'il existe encore quelques petits protectorats britanniques.

39. Le fait même qu'un Etat est autorisé à agir pour un autre peut avoir des incidences politiques. Il est arrivé qu'un Etat ait subi des pressions dont le but était de l'amener à signer une autorisation de ce genre. D'autres Etats ne seront peut-être pas disposés à admettre une telle situation et il faut reconnaître leur droit de ne pas l'accepter. Par conséquent, M. Tounkine estime que la Commission devrait pour le moins modifier l'article de façon à prévoir la notification de l'autorisation et le droit pour les autres Etats intéressés d'élever des objections.

40. M. YASSEEN précise que lorsqu'il a formulé ses premières observations il n'a pas perdu de vue qu'un Etat est libre d'entrer ou de ne pas entrer en relations conventionnelles avec d'autres Etats. La notification serait la condition non pas de la validité de l'autorisation mais peut-être de l'efficacité de cette autorisation. Le dernier membre de phrase de l'article pourrait être remplacé par une seconde phrase ainsi rédigée :

« Les autres Etats appelés à conclure le traité doivent en être dûment informés par voie de notification. »

Ainsi rédigé, l'article ne signifierait nullement que les autres Etats sont obligés de négocier et de conclure le traité avec l'Etat représentant.

41. M. DE LUNA dit que son objection visait l'intention de faire de la notification une condition de l'autorisation. Il suggère de remplacer la disposition finale par une phrase distincte, rédigée comme suit :

« Les autres Etats appelés à adopter le texte du traité doivent consentir à l'accomplissement dudit acte. »

42. M. AMADO propose de rédiger l'article comme suit :
« Si un Etat est autorisé par un autre Etat à conclure un traité pour son compte, le consentement de l'autre partie ou des autres parties est nécessaire. »

Ce libellé dissiperait les obscurités, sans trop insister sur le fait que les autres Etats doivent être avertis de ce qui se passe.

43. M. ELIAS propose, en guise de compromis, de substituer le mot « si » à l'expression « à condition que » et de remplacer les deux derniers mots « y consentent » par « ont connaissance de cette autorisation et n'y font pas objection ».

44. Selon M. PAL, il n'importe pas tellement que l'on conserve ou supprime la deuxième partie de l'article. Le fait qu'un Etat en autorise un autre à agir pour son compte ne signifie pas que les autres Etats soient tenus d'agir en vertu de cette autorité même contre leur gré.

45. M. TOUNKINE appuie la proposition de M. Elias, sous réserve de modifications de rédaction.

46. Quant au point soulevé par M. Pal, il pense qu'il ne suffit pas de dire simplement que l'autorisation est possible; on pourrait interpréter pareille affirmation comme signifiant que les autres Etats sont dans l'obligation d'accepter la situation.

47. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA suggère de renvoyer l'article au Comité de rédaction.

48. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, propose que l'article soit remanié selon la formule suivante :

« Un Etat peut autoriser un autre Etat à accomplir pour son compte tout acte nécessaire à la conclusion d'un traité, à condition que les autres Etats appelés à adopter le texte du traité soient avertis de l'existence de cette autorisation et ne fassent pas d'objections. »

49. Il préférerait ne pas retenir la formule « n'y fassent pas objection » proposée par M. Elias afin d'éviter que l'on puisse en déduire que les autres Etats pourraient faire objection à l'autorisation en tant que telle. En vertu du principe de l'indépendance des Etats, le droit d'élever des objections contre l'autorisation en tant que telle n'existe pas; les autres Etats ne peuvent que refuser de négocier, dans ces conditions, avec l'Etat représentant.

50. Une autre différence entre son texte et celui proposé par M. Elias est l'emploi des mots « soient avertis de l'existence » au lieu de « ont connaissance ».

51. M. LIU trouve qu'il ne suffit pas de dire que les autres Etats doivent avoir simplement connaissance de l'existence de cette autorisation. Il est extrêmement difficile de déterminer si un Etat a connaissance ou non d'une situation. C'est pourquoi, il préférerait que l'article dispose que les autres Etats doivent être dûment avisés par notification et qu'il ne doit pas y avoir d'objection de leur part.

52. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer qu'une telle stipulation serait trop stricte. Dans

le cas de l'union entre la Belgique et le Luxembourg, il n'y aurait pas de notification formelle du droit qu'a la Belgique de représenter le Luxembourg, mais les autres Etats seraient informés de la situation. Dans certains cas, on peut adresser une notification formelle, mais cela ne peut pas toujours se faire; par conséquent l'article devrait être rédigé en termes plus prudents.

53. M. ELIAS dit que l'omission du mot « y » laisse la porte ouverte à diverses interprétations du texte. La brièveté ne devrait pas nuire à la clarté.

54. Il ne pense pas qu'il soit bon de renvoyer l'article au Comité de rédaction sans avoir précisé sur quoi la Commission est tombée d'accord.

55. Le PRÉSIDENT fait remarquer que les membres de la Commission sont d'accord quant au fond : lorsqu'un Etat négocie au nom d'un autre Etat, les autres parties doivent avoir connaissance du rapport de représentation; elles ne peuvent pas refuser de reconnaître l'autorisation qu'un Etat a donnée à un autre Etat, mais elles peuvent refuser de négocier dans ces conditions. C'est au Comité de rédaction qu'il appartiendra de trouver le libellé le plus approprié.

56. Parlant en qualité de membre de la Commission, M. Ago maintient que l'autorisation vise essentiellement l'acte de la conclusion du traité. Ce point pourrait être précisé dans le commentaire.

57. D'autre part, il croit que la formule « les autres Etats appelés à adopter le texte du traité », qui figure dans le texte français, ne correspond pas exactement à l'anglais « *the other States participating in the adoption of the text of the treaty* ».

58. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que de l'avis du Comité de rédaction, c'est au moment critique de l'adoption du traité que les Etats participants doivent savoir avec quels autres Etats ils vont entrer en relations conventionnelles.

59. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, exprime l'avis qu'il faut laisser la porte ouverte à toutes les possibilités en employant une expression plus générale telle que « Etats cocontractants » ou autre, afin que le dernier membre de phrase ne vise pas uniquement le moment de l'adoption du texte du traité.

60. M. REUTER se déclare d'avance opposé à tout texte qui remettrait en cause le cas d'une institution aussi reconnue que l'union douanière et qui permettrait à un Etat, soit au cours des négociations, soit même lorsque le texte du traité est adopté, d'objecter qu'il n'accepte pas de traiter avec le mandataire.

61. M. Reuter préférerait que la Commission spécifie qu'un Etat ne peut pas déléguer en permanence des fonctions de sa souveraineté sauf dans des structures égalitaires ou au profit d'une organisation internationale.

L'article additionnel à la première partie (ancien article 60) est renvoyé au Comité de rédaction pour qu'il le revise en tenant compte du débat.

ARTICLE 61 (Un traité ne crée ni obligation ni droit pour les Etats tiers)

62. M. BRIGGS, Président du Comité de rédaction, dit que ce dernier propose le nouveau texte suivant pour l'article 61 :

« Un traité ne crée ni obligation ni droit pour les Etats tiers »

Un traité ne s'applique qu'entre les parties; il n'impose aucune obligation et ne confère aucun droit aux Etats qui n'y sont pas parties. »

63. Le Comité de rédaction estime que ce texte exprime la règle générale d'une manière concise et exacte. Il est à noter que, dans le texte anglais, on ne trouve plus l'expression « *third States* » — qui figurait dans le projet initial du Rapporteur spécial — dans le titre de l'article 61 et des trois articles suivants proposés par le Comité de rédaction et rédigés comme suit :

« Article 62 »

Traité prévoyant des obligations pour des Etats tiers

Un Etat peut être lié par une obligation prévue par une disposition d'un traité auquel il n'est pas partie si, selon l'intention des parties, cette disposition devait pourvoir à l'établissement de cette obligation et si l'Etat en cause a expressément consenti à cette dernière.

Article 62 A

Traité prévoyant des droits pour des Etats tiers

1. Un Etat peut se prévaloir d'un droit prévu dans un traité auquel il n'est pas partie a) si les parties au traité entendaient, par cette disposition, accorder ce droit soit à l'Etat en question ou à un groupe d'Etats auquel celui-ci appartient, soit à tous les Etats, b) si cet Etat a donné, expressément ou implicitement, son consentement.

2. L'Etat qui se prévaut d'un droit en vertu du paragraphe 1 est tenu de respecter les conditions posées, pour l'exercice de ce droit, dans le traité, ou conformément au traité.

Article 62 B

Abrogation ou amendement des dispositions concernant les droits ou obligations des Etats tiers

Au cas où, en application des articles 62 ou 62 A, un Etat est tenu d'une obligation ou bénéficie d'un droit en vertu d'une disposition d'un traité auquel il n'est pas partie, il ne peut être mis fin ni apporté de modification à cette disposition qu'avec le consentement de cet Etat, à moins qu'il ne ressorte des termes du traité ou des circonstances dans lesquelles il a été conclu que, selon l'intention des parties, l'obligation ou le droit était révocable. »

64. M. RUDA souligne l'anomalie que présentent les titres et les textes des articles 61, 62 et 62 A proposés par le Comité de rédaction. Alors que le titre de l'ar-

ticle 61 affirme qu'un « traité ne crée ni obligation ni droit pour des Etats tiers », ceux des articles 62 et 62 A, immédiatement consécutifs, visent des traités prévoyant des obligations et des droits pour des Etats tiers. De même, après la règle catégorique énoncée dans l'article 61, viennent les exceptions prévues aux articles 62 et 62 A. Peut-être pourrait-on remédier à ce manque apparent de logique en ajoutant, au début de l'article 61, les mots « en principe ».

65. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, se demande si la Commission a pour règle de donner un titre à chaque article ou bien de grouper plusieurs articles sous le même titre. Dans ce dernier cas, il serait pratique d'englober les trois articles sous le titre : « Les traités et les Etats tiers ».

66. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, rappelle qu'habituellement la Commission donne un titre à chaque article. Il serait certes possible d'imaginer un titre plus général pour l'article 61, tel que « Les traités et leurs effets sur les Etats tiers ».

67. Certains membres du Comité de rédaction n'ont pas été entièrement satisfaits de l'affirmation si catégorique figurant à l'article 61 et ont jugé nécessaire d'ajouter une expression restrictive comme celle suggérée par M. Ruda, mais le Comité a finalement décidé que l'article 61 pouvait rester tel quel, à condition que les articles 62 et 62 A soient formulés d'une manière adéquate.

68. M. BRIGGS explique que le Comité de rédaction s'est donné beaucoup de peine pour éviter de prendre position au sujet de la controverse doctrinale qui s'est manifestée au sein de la Commission sur la question de savoir si un traité peut effectivement créer des droits pour des Etats tiers ou seulement leur offrir un droit qui peut être accepté ou refusé. Le Comité a décidé qu'il ne serait pas illogique d'employer à l'article 61 la formule « n'impose aucune obligation et ne confère aucun droit » et de parler, dans les articles suivants, de dispositions d'un traité qui pourraient « pourvoir à l'établissement » d'un droit ou d'une obligation. Selon certains membres, il aurait fallu insérer dans l'article 61 une réserve renvoyant aux deux articles suivants mais cette formule a été rejetée comme étant hors de propos parce que ces articles ne constituent pas, à proprement parler, des exceptions à l'article 61.

69. M. CASTRÉN, tout en trouvant que le libellé de ces articles est satisfaisant dans ses grandes lignes, pense, comme M. Ruda et malgré les explications du Rapporteur spécial et de M. Briggs, que les titres et le contenu des articles en ce qui concerne les droits sont rédigés en termes trop larges. Il suffit de se reporter au texte de l'article 62 C³ proposé par M. Jiménez de Aréchaga pour voir mentionnés des traités qui confèrent des droits à des Etats tiers. Il faudrait donc au moins insérer dans l'article 61 une réserve renvoyant aux articles 62 A et 62 C.

70. M. ROSENNE relève le manque de concordance entre les titres des articles 61 à 62 B dans les textes en

différentes langues. Dans les versions française et espagnole on trouve les expressions « Etats tiers » et « *terceros Estados* » alors qu'on a délibérément évité d'employer l'expression « *third States* » dans le texte anglais.

71. Il suggère que la Commission imite l'ordre suivi par le Comité de rédaction et ne s'occupe de l'article 61 qu'après avoir examiné les articles 62, 62 A et 62 B.

72. M. VERDROSS se déclare entièrement d'accord avec M. Ruda et M. Castrén. L'article 61 devrait se réduire au premier membre de phrase, à savoir : « Un traité ne s'applique qu'entre les parties ». La deuxième partie de la phrase est inutile, voire inexacte, puisqu'il peut y avoir des traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers, dont le cas est réglé par l'article 62, et des traités prévoyant des droits pour des Etats tiers, dont le cas est couvert par l'article 62 A. D'autre part, il serait peut-être bon d'ajouter une réserve concernant les droits et obligations d'un Etat successeur qui serait libellée comme suit : « sous réserve du problème de la succession d'Etats ».

73. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'exception faite du titre, l'article 61 lui paraît bien rédigé. Le traité, en tant que tel, n'impose pas d'obligation et ne confère pas de droit à un Etat tiers sans le consentement de celui-ci. Les autres articles confirment ce principe. Donc le système est logique. On peut être opposé au système, mais, si on l'admet, la formule trouvée par le Comité de rédaction est satisfaisante.

74. M. DE LUNA souscrit aux observations de M. Ruda et de M. Verdross. S'il est vrai qu'un traité ne peut créer d'obligations pour un Etat tiers sans son consentement, il peut en revanche créer des droits subjectifs, que ceux-ci soient ou non exercés par l'Etat en faveur duquel ils ont été créés. Le texte doit donc satisfaire ceux qui n'admettent pas que le traité puisse effectivement créer des droits et qui le conçoivent comme une offre suivie ou non d'acceptation. En pareil cas, toute mention d'Etats tiers est superflue. Du point de vue des obligations, il n'y a pas d'Etat tiers. En ce qui concerne les droits, on ne voit pas encore très bien quels sont les membres de la Commission qui croient que les traités peuvent créer des droits sans qu'il faille recourir à un autre traité pour instituer ces droits avec le consentement des Etats en faveur desquels ils sont créés.

75. Quoi qu'il en soit, la Commission, en énonçant cette règle, ne fait que transcrire le principe général *res inter alios acta aliis nec prodest nec nocet*. Il convient que l'article 62 soit rédigé de manière à tenir compte des deux thèses en présence : celle de ceux qui voient dans le droit une offre acceptée; celle, que soutient notamment M. de Luna, selon laquelle des droits subjectifs peuvent être conférés à un Etat tiers sans qu'il ait besoin de les accepter.

76. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à ne pas reprendre la longue discussion qui a déjà eu lieu sur le principe; ils sont d'accord sur un point, mis en évidence par M. Jiménez de Aréchaga : le consentement de l'Etat tiers est nécessaire pour qu'il y

³ 752^e séance, par. 1.

ait obligation ou droit. Cela veut dire non pas qu'il faille dans chaque cas une manifestation extérieure de consentement, mais que, contre la volonté d'un Etat, deux autres Etats ne peuvent lui imposer une obligation ou un droit.

77. M. LACHS approuve les principes qui sont à la base des articles 61 à 62 B, mais craint que l'article 61, lu isolément et non dans le cadre des quatre articles, ne donne l'impression de régler l'ensemble de la question, alors que les articles 62 et 62 A lui sont complémentaires et énoncent des exceptions à la règle.

78. Comme dans certains autres cas, le mot « s'applique » n'est peut-être pas tout à fait satisfaisant et devrait être remplacé par le mot « lie », ce qui entraînerait la suppression du mot « entre ».

79. Pour Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, le mot « lie » ne convient pas tout à fait. Le mot « s'applique » est utilisé plutôt dans un sens intransitif.

80. A l'origine, Sir Humphrey avait quelques objections contre l'énoncé assez catégorique du principe de l'article 61, mais il en est venu ensuite à l'admettre car, tels qu'ils sont rédigés, les deux articles suivants montrent clairement que des obligations et des droits peuvent naître pour des tiers sous réserve de leur consentement.

81. La formule ne semble pas devoir compromettre la position des membres pour lesquels les articles 62 et 62 A sont des exceptions, ni de ceux pour lesquels ils ne constituent pas des exceptions.

82. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il préférerait laisser le texte tel quel, mais que, pour répondre aux préoccupations de M. Lachs, il suggérerait d'ajouter à l'article 61 une clause comme « sous réserve des articles qui suivent ».

83. M. REUTER suggère la formule « sous le bénéfice des articles qui suivent ».

84. M. ELIAS propose de modifier comme suit le titre de l'article 61 : « Effet d'un traité sur les Etats qui n'y sont pas parties » et de supprimer les titres des trois articles suivants. Le principe général énoncé dans l'article 61 se lirait ainsi conjointement avec les autres dispositions qui demeureraient sans changement.

85. Le PRÉSIDENT fait observer qu'on obtiendrait le même résultat en transformant les articles 62, 62 A et 62 B en paragraphes de l'article 61.

86. M. TABIBI n'est pas partisan de changer le titre de l'article 61; ce titre explique la teneur du principe énoncé, les exceptions à ce principe étant formulées dans les deux articles suivants. Il pense toutefois qu'il faudrait supprimer la deuxième partie de l'article 61 à partir de « il n'impose ». La question de la succession des Etats en matière de traités pourrait aussi être mentionnée, comme l'a suggéré M. Verdross.

87. M. PESSOU dit que s'il faut trouver un titre pour l'ensemble du texte, sa préférence irait à une formule

comme celle que le Président a proposée : « Les traités et les Etats tiers ». La règle générale peut être formulée nettement dans l'article 61, et les articles 62 et 62 A, qui énoncent les exceptions, pourraient commencer par le mot « cependant ».

88. M. YASSEEN fait observer que l'article 61, qui est très bien rédigé, reflète le droit positif en vigueur, c'est-à-dire le principe général, en droit international, de l'inopposabilité des traités aux Etats tiers. Il en est de même des articles 62, 62 A et 62 B. Le point essentiel à retenir, c'est que les situations prévues par les articles 62, 62 A et 62 B ne sont pas des exceptions : ils fondent les droits ou obligations qui peuvent découler d'un traité sur la théorie générale de l'accord international. En réalité, il n'y a droit ou obligation qu'à partir de l'acceptation par l'Etat tiers. M. Yasseen n'est pas d'avis d'introduire dans l'article 61 une formule comme « sous réserve des dispositions des articles qui suivent », laquelle pourrait donner à penser qu'il y a des exceptions. Il est prêt à accepter les articles tels que le Comité de rédaction les présente.

89. M. AMADO se demande si la Commission ne pourrait pas résoudre la difficulté en conservant le titre actuel et le premier membre de phrase de l'article 61 et en commençant l'article 62 de la manière suivante :

« Un traité n'impose aucune obligation et ne confère aucun droit aux Etats qui n'y sont pas parties, mais un Etat peut être lié par une obligation prévue par une disposition d'un traité auquel il n'est pas partie. »

90. Le PRÉSIDENT fait observer qu'il faudrait alors remanier tout le texte, puisque la suggestion de M. Amado ne vise que les obligations et non pas les droits.

91. M. ROSENNE dit que l'article 61 représente l'énoncé précis du droit actuel, tant sous son aspect positif que négatif, et qu'il ne devrait pas être modifié. Le principe en jeu est l'application au droit des traités de la règle plus générale et fondamentale *res inter alios acta tertiis nec nocent nec prosunt* et la Commission doit se garder d'y porter atteinte.

92. Plutôt que de fondre les quatre articles en un seul, il serait préférable de les placer dans une section distincte avec l'article 64 qui leur est étroitement rattaché.

93. Il n'est pas nécessaire de mentionner dans le texte de l'article 61 la question de la succession d'Etats à propos de laquelle une réserve générale figure dans l'introduction de la troisième partie du troisième rapport (A/CN.4/167) du Rapporteur spécial et dans le commentaire de certains articles. En l'espèce, la même solution suffirait.

94. Le PRÉSIDENT pense qu'il est opportun, en règle générale, d'introduire dans le texte le moins de réserves possible concernant la succession d'Etats ou la responsabilité des Etats, car la Commission risque d'oublier ensuite de le faire dans d'autres articles.

95. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, pense, comme M. Rosenne, que la question de la succession

d'Etats ne devrait être traitée que dans le commentaire, car, quelle que soit la façon dont la réserve est introduite dans le texte même des articles, il est presque impossible de ne pas préjuger l'existence ou la non-existence d'une règle sur la succession d'Etats.

96. Selon M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, il existe une contradiction entre l'article 61 et les articles 62 et 62 A. M. Briggs a expliqué que l'article n'a traité qu'à la création de droits; or, cette affirmation est contredite par l'emploi du mot « confère » au lieu de « crée ». D'autre part, lorsque M. Yasseen dit que les articles 62 et 62 A ne constituent pas des exceptions, son opinion ne serait soutenable que si les mots « sans leur consentement » figuraient à la fin de l'article 61. La seule façon d'éliminer la contradiction serait d'inclure à l'article 61 une formule neutre telle que « sous réserve des dispositions des articles suivants », qui montrerait bien que les dispositions subséquentes ne sont pas des exceptions.

97. M. RUDA dit que, n'ayant pas assisté à la discussion antérieure sur le principe, il se préoccupe seulement d'éviter toute contradiction apparente dans la présentation des trois articles. Les droits sont conférés et les obligations imposées par une double action : l'intention des parties à un traité d'imposer ces obligations et de conférer ces droits et le consentement de l'Etat tiers qui accepte ces droits et obligations. Ces éléments doivent être communs aux articles examinés : or la notion de consentement manque dans l'article 61 et peut-être conviendrait-il d'y ajouter un membre de phrase tel que « si ce n'est avec leur consentement ».

98. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer qu'en ce cas, le mot « impose » à l'article 61 n'a plus de sens et que les deux articles suivants n'ont plus de raison d'être. Il préférerait une réserve du genre de celle qu'a suggérée M. Reuter.

99. M. RUDA confirme que sa suggestion entraînerait la suppression des articles suivants. Mais il accepterait l'introduction d'une clause de réserve.

100. M. AMADO fait observer qu'il reste à répondre à l'objection du Rapporteur spécial contre la clause de réserve qui, selon celui-ci, aurait des effets sur la substance même des articles. Pourtant, la Commission semble avoir abandonné toutes les autres solutions, même la formule qu'il avait proposée et contre laquelle l'objection de M. Ago ne tenait guère.

101. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, précise qu'il est d'accord avec M. Amado sur l'idée et c'est pourquoi il pensait à une clause de réserve, car qu'il lui paraît difficile de commencer un article par le mot « cependant ».

102. M. ROSENNE regretterait que des réserves soient insérées à l'article 61 car, à son avis, cet article énonce un principe général avec force et en termes exacts. Il ne pense pas que les articles 62 et 62 A, tels qu'ils sont rédigés, constituent des exceptions.

103. M. PAREDES se déclare en faveur d'un seul titre pour les quatre articles. Chaque traité porte essentiellement sur une question présentant un intérêt particulier pour les parties et tous droits ou obligations qui pourraient être créés pour des Etats non parties devraient être considérés comme des exceptions. Les articles 62 et 62 A prévoient des exceptions à la règle contenue dans l'article 61 dont il approuve la teneur.

104. Le PRÉSIDENT propose qu'à la séance suivante la Commission commence par examiner les articles 62, 62 A et 62 B afin de se mettre pleinement d'accord sur leur contenu et qu'elle revienne ensuite à l'article 61.

Il en est ainsi décidé

La séance est levée à 13 heures.

751^e SÉANCE

Mercredi 24 juin 1964, à 10 heures

Président : M. Roberto AGO

Droit des traités

[Point 3 de l'ordre du jour]

(Suite)

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner, dans l'ordre approuvé à la séance précédente, le groupe des quatre articles relatifs aux effets des traités sur les Etats qui n'y sont pas partie, en commençant par les articles 62, 62 A et 62 B. La Commission reviendrait ensuite à l'article 61.

ARTICLE 62 (Traité prévoyant des obligations pour des Etats tiers)

2. M. BRIGGS, Président du Comité de rédaction, déclare que le Comité propose le titre et le texte ci-après pour l'article 62 :

« Traité prévoyant des obligations pour des Etats tiers

« Un Etat peut être lié par une obligation prévue par une disposition d'un traité auquel il n'est pas partie si, selon l'intention des parties, cette disposition devait pourvoir à l'établissement de cette obligation et si l'Etat en cause a expressément consenti à cette dernière. »

3. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que le texte français de l'article 62 ne correspond pas exactement au texte anglais.