

Document:-  
**A/CN.4/SR.778**

**Compte rendu analytique de la 778e séance**

sujet:  
**<plusieurs des sujets>**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1965, vol. I**

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

soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière, conclu entre deux ou plusieurs Etats et régi par le droit international »; viendrait ensuite un deuxième paragraphe dans lequel seraient formulées les réserves indiquées par le Rapporteur spécial, qui seraient destinées à sauvegarder la valeur des accords en forme non écrite et des accords conclus avec d'autres sujets du droit international.

77. M. CASTRÉN approuve, lui aussi, quant au fond, les suggestions du Rapporteur spécial. Pour simplifier le texte, il suggère qu'au lieu de rédiger un article concernant le champ d'application de la convention, la Commission décide d'intituler son texte « Projet d'articles sur le droit des traités entre les Etats ». De cette façon, on pourrait énoncer les définitions dès l'article premier.

78. Le PRÉSIDENT, constatant qu'il n'y a pas d'opposition aux conclusions du Rapporteur spécial, propose que la Commission renvoie le paragraphe 1 *a* de l'article premier et les questions connexes au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*<sup>1</sup>.

La séance est levée à 13 h 5.

<sup>1</sup> Pour la reprise du débat, voir 810<sup>e</sup> séance, par. 10 à 27.

## 778<sup>e</sup> SÉANCE

Judi 6 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castren, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. de Luna, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

### Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;  
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

#### ARTICLE PREMIER (Définitions) (suite)

1. Le PRÉSIDENT dit qu'après avoir consulté le Rapporteur spécial, il suggère que la Commission ajourne l'examen des alinéas *b* et *c* du paragraphe 1.

*Il en est ainsi décidé*<sup>1</sup>.

2. M. PESSOU tient à formuler quelques remarques d'ordre général sur le débat qui s'est engagé. Si certaines discussions peuvent ajouter à la valeur du texte élaboré par la Commission, d'autres en revanche sont moins

justifiées. En reprenant le texte qu'elle a laborieusement établi au prix d'innombrables concessions et compromis, la Commission risque de défaire son propre ouvrage.

3. Parmi les communications reçues des gouvernements, l'une des plus intéressantes est celle des Pays-Bas (A/CN.4/175/Add.1). Néanmoins, certaines des observations qui y sont contenues paraissent peu fondées. Par exemple, le Gouvernement néerlandais préférerait qu'il ne soit pas précisé que les dispositions s'appliquent aux traités conclus par des organisations internationales. Or, si les organisations internationales ont été mentionnées, ce n'est qu'incidemment.

4. On comprend mal aussi le désir qu'exprime ce gouvernement au sujet du paragraphe 2 de l'article 3, en alléguant la forme particulière de l'Etat néerlandais, puisque ce paragraphe, après avoir mentionné la capacité des Etats membres d'une fédération de conclure des traités, renvoie au droit constitutionnel de ces Etats.

5. Enfin, M. Pessou s'inquiète de constater qu'on semble vouloir remettre en question la position que la Commission avait adoptée à sa quatorzième session en ce qui concerne le sens de l'expression « autres sujets du droit international ». Dans son commentaire sur l'article 3, la Commission déclare que le principe général énoncé au paragraphe 1 de cet article est le suivant : « La capacité de conclure des traités appartient aux Etats et aux autres sujets du droit international<sup>2</sup>. » Plus loin, elle ajoute que par, l'expression « autres sujets du droit international », on vise les organisations internationales, le Saint-Siège et des cas spéciaux tels que celui des insurgés. Pour sa part, M. Pessou se refuse catégoriquement à nier la réalité d'une institution telle que le Saint-Siège, qui est reconnue en droit international, et dont le rayonnement est mondial.

6. Le PRÉSIDENT dit que les questions mentionnées par M. Pessou sont déjà renvoyées au Comité de rédaction. Celui-ci tiendra compte des observations de M. Pessou lorsqu'il examinera le paragraphe 1 *a* de l'article premier en même temps que l'article 2.

7. Il propose que la Commission passe à l'examen du paragraphe 1 *d* de l'article premier.

8. Sir Humphrey WALDOCK estime que la Commission devrait différer l'examen des définitions figurant à l'alinéa *d* du paragraphe 9, comme celles figurant dans les alinéas suivants, jusqu'au moment où elle aura étudié les articles qui traitent du fond. Il suggère donc que la Commission entame l'examen du paragraphe 2.

9. M. DE LUNA appuie la suggestion du Rapporteur spécial tendant à renvoyer à plus tard l'examen des alinéas *d* à *g*. Compte tenu des observations des gouvernements, il serait préférable en effet que la Commission ne s'occupe de ces alinéas qu'après avoir achevé l'examen de l'ensemble du projet, car c'est alors qu'elle saura la portée exacte des définitions qui sont nécessaires. Cette méthode est d'autant plus recommandable que les définitions ont soulevé de nombreuses difficultés.

<sup>1</sup> Pour la reprise du débat, voir 820<sup>e</sup> séance, par. 15 et 16.

<sup>2</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 180.*

10. C'est ainsi, par exemple, que la « signature » — terme défini à l'alinéa *d* — est toujours nécessaire pour l'authentification, mais elle peut avoir aussi dans certains cas, un autre but, celui de conférer à un traité un caractère obligatoire. Il en est ainsi lorsqu'on a recours au système des accords en forme simplifiée, système que les gouvernements utilisent pour éviter les retards qu'entraîne la procédure d'approbation parlementaire. La signature peut avoir aussi un autre genre d'effet, ainsi qu'en témoigne le cas de deux traités conclus par l'Espagne, dont les clauses sont entrées en vigueur immédiatement, mais qui sont soumis à une réserve stipulant que si ultérieurement la ratification n'intervient pas, ils cesseront d'être applicables. Un autre cas est celui d'un traité conclu entre l'Espagne et l'Uruguay qui prévoyait qu'il devait être à la fois signé et ratifié mais qui, en fin de compte, n'a pas été ratifié. Or, l'une des parties avait, en toute bonne foi, déjà appliqué certaines dispositions du traité de sorte qu'il avait été donné partiellement effet à cet instrument.

11. Le PRÉSIDENT propose que la Commission ajourne l'examen des alinéas *d* à *g* du paragraphe 1 et passe à l'examen du paragraphe 2 de l'article premier.

*Il en est ainsi décidé.*

12. Il appelle l'attention sur le nouveau texte du paragraphe 2 que le Rapporteur spécial propose dans son rapport (A/CN.4/177) et qui est ainsi conçu :

Aucune disposition des présents articles n'influe en quoi que ce soit :

*a)* Sur la manière dont le droit interne qualifie ou classe les accords internationaux ou leur mode de conclusion;

*b)* Sur les prescriptions du droit interne relatives à la négociation, à la conclusion ou à l'entrée en vigueur de ces accords.

13. M. BRIGGS dit qu'il ne comprend pas très bien le sens de la formule introductive du nouveau texte que le Rapporteur spécial propose pour le paragraphe 2 de l'article premier. L'effet d'une telle formule ne manque pas de l'inquiéter. Dans son rapport sur les travaux de la quatorzième session, la Commission avait émis, au paragraphe 15 de son commentaire relatif à l'article premier, l'avis suivant : « Il est essentiel que la définition du « traité » dans les présents articles soit telle qu'elle n'altère ni ne modifie en rien les règles et usages qui régissent la classification des accords internationaux en droit interne<sup>3</sup>. » Cette affirmation a une portée beaucoup plus limitée que celle contenue dans l'article actuel.

14. Le Gouvernement des Etats-Unis a déclaré, dans ses observations, que la clause restrictive du paragraphe 2 paraît satisfaisant eu égard à l'objectif qu'elle vise, mais que la classification figurant au paragraphe 1 risque d'induire en erreur en ce que certains pourraient y voir un élément du droit international qui a pour effet de modifier le droit interne (A/CN.4/175, section I. 7). C'est la raison pour laquelle le Gouvernement des Etats-Unis a proposé un nouveau libellé que le Rapporteur spécial a repris et a incorporé dans le texte qu'il pro-

pose. Mais ce dernier texte va trop loin. Le projet ne peut pas ne pas influencer sur les principes directeurs du droit interne, voire la classification établie par ce dernier; ce qu'il ne peut pas faire, c'est modifier le droit interne *ipso jure*. Si le traité élaboré par la Commission est adopté par un Etat comme les Etats-Unis, où les traités s'intègrent dans le droit du pays, il fera partie du droit interne non pas par l'effet des dispositions du projet, mais par l'effet des dispositions de la Constitution des Etats-Unis.

15. La règle générale est que l'instrument postérieur en date doit prévaloir et c'est probablement pourquoi la clause de réserve a été introduite, mais il se demande si elle est à sa place dans la future convention. C'est aux pays intéressés qu'il appartient de formuler la réserve appropriée au moment d'adhérer à la Convention.

16. M. Briggs ne comprend pas le rapport exact entre le paragraphe 2 de l'article premier et l'article 31. Il semble ressortir de ce dernier article que, même si une disposition constitutionnelle prévoyant que tel ou tel traité doit être soumis à l'approbation du corps législatif n'est pas respectée, le traité en question n'en aurait pas moins, dans certains cas, force obligatoire. Pour ces raisons, il propose que le paragraphe 2 soit ainsi libellé : « Aucune disposition du présent article n'influe en quoi que ce soit sur la manière dont le droit interne d'un Etat qualifie ou classe les accords internationaux aux fins des procédures prévues par sa constitution interne. »

17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'à l'origine le texte du paragraphe 2 de l'article premier visait principalement les alinéas *a*, *b* et *c* du paragraphe 1; néanmoins, la Commission a toujours considéré que le contexte de ce paragraphe dépassait quelque peu ce cadre, car il existe un certain nombre de procédures constitutionnelles pour lesquelles le droit interne peut différer du droit international dans sa manière de concevoir des institutions, également connues en droit international, comme l'approbation et la ratification.

18. A la lecture des observations des gouvernements, le Rapporteur spécial a eu l'impression que la Commission avait sous-estimé la portée du problème de la réserve en faveur des procédures du droit constitutionnel interne. M. Briggs a montré clairement qu'il y a lieu d'examiner un problème plus vaste, même si la Commission maintient la formule de portée plus restreinte du paragraphe 2 actuel au lieu de la développer de la manière proposée par le Rapporteur spécial dans son rapport.

19. Mais convient-il simplement de réserver la qualification et la classification des accords? Si, conformément à sa constitution, un Etat adopte le projet d'articles comme faisant partie de son droit interne, il y a un conflit possible avec d'autres articles du projet traitant de processus tels que la ratification, l'adhésion et l'acceptation. Il est inadmissible que tout ce qui figure dans le projet au sujet des processus internationaux ait automatiquement des incidences sur les processus constitutionnels internes. Cela serait entièrement inacceptable pour les Etats; on peut même considérer que ce serait imposer aux Etats une charge induue que de leur

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 179.

demander de modifier leurs processus constitutionnels afin de les adapter au texte de la nouvelle convention sur le droit des traités. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a estimé qu'il pourrait être nécessaire, en tout état de cause, de couvrir plus que la qualification et la classification. Il a donc formulé une réserve de portée plus grande, qu'il soumet à la Commission.

20. L'article 31 contient un compromis : il stipule que les dispositions de droit interne n'affectent pas la validité internationale d'un traité, à moins que la violation du droit interne n'ait été évidente. Il y a de nombreux autres cas visés par le projet d'articles, qui pourraient être portés devant un tribunal national, par exemple lorsqu'un gouvernement invoque la violation d'un traité comme raison de mettre fin à ce traité, ce qui s'est produit plus d'une fois. Les tribunaux nationaux ont tendance à accepter la décision du gouvernement selon laquelle il y a eu violation du traité et à considérer que c'était là une cause suffisante pour y mettre fin. La Commission a estimé qu'il s'agissait là de causes d'invalidité ou de terminaison qui soulevaient des problèmes délicats, et c'est pourquoi elle a prévu une procédure spéciale lorsqu'il s'agit d'invoquer des problèmes délicats, et c'est pourquoi elle a prévu une procédure spéciale lorsqu'il s'agit d'invoquer des raisons de défaut de validité et de terminaison et elle a essayé de formuler de façon très prudente les raisons effectives, telles que le principe *rebus sic stantibus*.

21. Certes, il est hautement souhaitable que, si les Etats s'entendent sur la formulation des articles concernant le défaut de validité et la terminaison, les tribunaux nationaux observent eux aussi ces règles générales de droit international. C'est là une bonne raison de ne pas essayer de soustraire au droit interne ces dispositions générales du droit des traités. En ce qui concerne l'article 31, il peut se produire des cas où, en vertu du projet d'articles un traité serait considéré comme étant internationalement valide entre deux Etats, mais où un tribunal national de l'un des Etats serait d'un autre avis en raison du point de vue exprimé par le gouvernement.

22. Les membres de la Commission devraient dire s'ils considèrent le texte actuel du paragraphe 2 de l'article premier comme suffisant, ou s'il faut l'élargir de manière à viser certaines procédures relatives à la conclusion des traités, telles que la ratification et l'approbation.

23. M. DE LUNA déclare qu'à l'origine le paragraphe 2 limitait la réserve à la qualification et à la classification des accords internationaux. La Commission ayant maintenant adopté une version révisée de l'alinéa a du paragraphe 1, qui supprime les détails de classification, le paragraphe 2 ne paraît plus nécessaire et pourrait donc être supprimé.

24. Il est vrai que, dans son rapport, le Rapporteur spécial a proposé un nouveau texte contenant non seulement la réserve relative à la qualification et à la classification, mais aussi une seconde réserve relative aux exigences du droit interne concernant la négociation, la conclusion ou l'entrée en vigueur des accords. Mais le Rapporteur spécial a montré dans sa déclaration qu'il n'était pas souhaitable d'inclure cette seconde réserve. Il a fait mention des dispositions concernant les conséquences de la violation d'un accord.

25. Il y a une autre disposition pertinente, qui est celle des conditions requises pour l'expression de la volonté extérieure de l'Etat, question qui est traitée à l'article 31. La discussion consacrée à l'article 31 (ancien article 5) a donné lieu à un échange de vues approfondi à la quatrième session et le texte actuel représente un compromis entre les opinions exprimées alors<sup>4</sup>. Personnellement, M. de Luna estime que le texte ne va pas assez loin dans le sens de la primauté du droit international; toutefois, d'autres membres de la Commission ont exprimé la crainte que cela ne soit pas compatible avec les dispositions constitutionnelles de certains pays. Si l'on essayait maintenant de revenir sur ce compromis, on introduirait un élément d'insécurité dans les négociations internationales. Une partie à un traité ne peut être tenue de connaître les dédales du droit constitutionnel d'une autre partie.

26. Pour ces raisons, il apparaît que la réserve inscrite à l'alinéa a du paragraphe 2, tel qu'il est proposé par le Rapporteur spécial, n'est plus nécessaire, à cause des modifications qui ont été apportées à l'alinéa a du paragraphe 1. Quant à l'alinéa b du paragraphe 2, il devrait prévoir des réserves à un grand nombre d'articles, notamment à l'article 31, ce qui affaiblirait cette disposition et serait donc extrêmement dangereux. C'est pourquoi M. de Luna propose la suggestion du paragraphe 2.

27. M. TOUNKINE partage les doutes de M. Briggs, notamment en ce qui concerne le nouveau texte du Rapporteur spécial. C'est certainement aller trop loin que de dire que les articles du projet n'influent en rien « sur les prescriptions du droit interne relatives à la négociation, à la conclusion ou à l'entrée en vigueur de ces accords ». Pour prendre un exemple, les dispositions du droit interne des différents pays varient au sujet de la question des pleins pouvoirs. Certains pays exigent des pleins pouvoirs même pour le ministre des affaires étrangères, alors que d'autres ne le font pas. Pour entamer des négociations, il arrive que tel pays exige des pleins pouvoirs tandis que la législation de tel autre pays ne renferme aucune prescription de ce genre. Les dispositions relatives à l'entrée en vigueur peuvent, elles aussi, varier d'un pays à l'autre.

28. Dans ces conditions, la question qui se pose est la suivante : quel sera l'effet de la convention si l'on y insère une clause restrictive de cette nature? De l'avis de M. Tounkine, tout traité international a pour objet de lier les Etats intéressés; si le droit interne d'un Etat particulier contient des dispositions qui font obstacle à l'exception des obligations assumées en vertu du traité, le droit interne devrait être modifié en conséquence.

29. Pour toutes ces raisons, M. Tounkine se rallie à la proposition de M. de Luna tendant à éliminer le paragraphe 2 purement et simplement. Si tel ou tel Etat partie à la convention se heurte à des difficultés, il doit les résoudre de la manière qu'il juge appropriée. Si la Commission estime qu'une clause restrictive est nécessaire, M. Tounkine ne s'y opposera pas, mais il faudrait en limiter la portée à l'article premier et, en particulier, à la classification des accords internationaux.

<sup>4</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1963, vol. I, 674<sup>e</sup> à 676<sup>e</sup> séances.*

30. M. ROSENNE constate que la proposition du Rapporteur spécial soulève deux points — celui de savoir s'il faut retenir l'idée même d'une clause restrictive et celui de savoir si cette idée doit être exprimée sous la forme d'un article ou sous toute autre forme. Pour ce qui est de l'idée elle-même, le Rapporteur spécial a raison, avec cette différence qu'au moment où le paragraphe 2 a été rédigé en 1962, les mots « présents articles » se rapportaient aux articles 1 à 29 tandis qu'actuellement ils se rapportent aux articles 1 à 73. Bien que ce fait lui-même fasse naître un certain nombre de problèmes importants, M. Rosenne estime néanmoins que la clause restrictive devrait figurer quelque part dans le texte définitif de la Commission.

31. La question se pose toutefois de savoir s'il est réellement possible pour la Commission d'insérer dans le projet une règle stipulant de manière précise ce qui influe et ce qui n'influe pas sur le droit interne des pays. C'est là un point qui doit être examiné en relation avec l'ensemble du sujet. La Commission a maintes fois souligné qu'elle étudiait le droit des traités exclusivement sous l'angle du droit international et non du droit interne. Dans ces conditions, on pourrait à juste titre considérer que l'article sous sa forme actuelle est superflu, mais il serait peut-être excessif de supprimer totalement l'idée qu'il renferme.

32. Cette idée ne peut être considérée indépendamment du problème des définitions et s'il est vrai que certains projets antérieurement élaborés commencent par un article assez détaillé sur les définitions, la pratique de la Commission et des conférences de codification n'est pas constante à cet égard. Par exemple, il est intéressant de noter que le projet de 1956 sur le droit de la mer (qui comporte également 73 articles)<sup>5</sup> ne contenait pas d'article général de cette nature : les définitions de termes tels que « baie » avaient été insérées dans le texte là où elles étaient utiles pour le fond et non pas nécessairement à l'endroit où ils apparaissaient pour la première fois. En revanche, l'introduction du chapitre II<sup>6</sup> du rapport de la Commission pour 1956 contient un certain nombre d'observations s'appliquant à tout le projet sur le droit de la mer, observations qui définissent le contexte dans lequel l'ensemble des articles doit se lire. On pourrait peut-être adopter une méthode similaire dans le cas présent et inclure la nouvelle version du paragraphe 2 proposée par le Rapporteur spécial dans l'introduction au rapport final de la Commission, dans le cadre de l'exposé relatif au contexte dans lequel les articles doivent être interprétés. Quoi qu'il en soit, M. Rosenne ne croit pas indiqué d'insérer le paragraphe en question dans l'article premier. Si la majorité des membres de la Commission jugent nécessaire de le maintenir, il devrait constituer un article distinct.

33. M. REUTER dit que le paragraphe 2 de l'article premier est susceptible de deux interprétations très différentes. Lui-même, à première vue, a estimé que cette disposition était une déclaration superflète

n'ayant d'autre but que de développer ce qui est déjà dit par le membre de phrase initial de l'article, à savoir que la terminologie employée dans les articles ne préjuge pas du sens attribué aux mêmes termes dans le droit interne des États. Si telle est bien la portée de ce paragraphe, on peut le supprimer car il n'ajoute rien. Si on préfère le maintenir, il faudrait en modifier la rédaction de manière à préciser qu'il ne traite que de terminologie; il faudrait aussi le compléter en mentionnant, à côté du droit interne des États, les autres instruments internationaux, car il se peut que dans la Charte, par exemple, les mots « accord international » ou « traité » soient employés dans un autre sens.

34. Mais plusieurs orateurs, notamment M. Briggs et M. Tounkine, ont montré que le paragraphe 2 pose une autre question, celle des effets de la convention sur le droit interne. C'est là une question qui n'a rien à voir avec les définitions, une question dont la Commission peut discuter mais qui risque de l'entraîner très loin, car elle met en jeu le caractère profond de tout le projet. Les effets de la convention sur le droit interne varieront selon les conceptions nationales des rapports entre le droit international et les droits nationaux — encore que le droit international doive l'emporter finalement sur le droit national.

35. Mais la portée du projet varie suivant les articles. Ainsi, il est au moins un article, en l'état actuel du projet, qui pose l'existence du *jus cogens*. D'autres articles consacrent les principes généraux du droit, en quoi la Commission fait œuvre de codification, puisque certaines constitutions nationales établissent déjà que les principes généraux du droit font partie du droit national et l'emportent sur lui. En outre, le projet contient des dispositions de caractère tout à fait nouveau. Ces dispositions, les États pourront les accepter et prendre des mesures pour les exécuter; ils pourront aussi les refuser ou, éventuellement, formuler des réserves à leur sujet.

36. Il faut donc trancher la question de savoir si le paragraphe 2 traite uniquement de questions terminologiques. Quant à la question de fond, la Commission aurait intérêt à la laisser de côté pour le moment.

37. M. AGO se demande si on ne donne pas une importance exagérée à une disposition qui, à l'origine, avait une portée très limitée. Si l'on se reporte au commentaire adopté lors de la quatorzième session, on constate que la Commission avait cru utile d'insérer cette réserve à la suite des définitions<sup>7</sup>. Une telle réserve se justifiait notamment du fait que, dans l'alinéa a du paragraphe 1, la Commission avait fait figurer une énumération des différentes sortes d'instruments qu'elle considérait comme des traités.

38. Or, certains pays ont des règles constitutionnelles assez sévères en matière de ratification des traités et un moyen d'atténuer cette sévérité est de ne pas qualifier de « traités », aux fins du droit interne, certains actes internationaux qui sont des traités au sens du projet d'articles; un échange de notes, par exemple, peut n'être pas considéré comme un traité et, par consé-

<sup>5</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 256 à 264.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 254 à 256.

<sup>7</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 179, par. 15.

quent, ne pas requérir l'intervention de certains organes pour leur approbation. C'est pourquoi la Commission avait jugé bon de préciser que les articles n'affectaient en rien les dénominations ou les classifications que les Etats ont adoptées pour leurs besoins intérieurs.

39. En fait, même si les définitions étaient laissées telles quelles, ce paragraphe ne serait pas vraiment nécessaire car chaque Etat peut adopter les critères qu'il juge bon, dans son droit interne, pour ses besoins internes. Mais, puisque la Commission s'est orientée vers une définition beaucoup plus restreinte et plus synthétique, ce paragraphe devient pratiquement inutile, et M. Ago est d'accord avec M. de Luna pour le supprimer. Si un Etat est particulièrement préoccupé de sa situation en droit constitutionnel, c'est à lui qu'il appartiendra de prendre ses précautions et de formuler des réserves.

40. Le présent débat a soulevé un problème autrement vaste, celui de l'influence de la convention sur le droit interne des Etats. D'accord avec plusieurs orateurs, et notamment avec M. Tounkine, M. Ago estime qu'il serait dangereux de vouloir établir, en adoptant par exemple le second point du texte proposé par le Rapporteur spécial, que les présents articles n'affectent en rien la validité des dispositions internes en matière de conclusion de traités. En fait, il se peut que des dispositions de droit interne deviennent inadmissibles du fait de la conclusion de la convention, auquel cas ces dispositions devront être modifiées. Il incombera à l'Etat qui aura ratifié la convention de mettre sa législation interne en harmonie avec celle-ci. Quoi qu'il en soit, il n'y a aucune raison de toucher à une telle question. Le paragraphe 2 peut donc être supprimé et il ne faut surtout pas l'élargir.

l'Etat qui aura ratifié la convention de mettre sa législation interne en harmonie avec celle-ci. Quoi qu'il en soit, il n'y a aucune raison de toucher à une telle ques-

41. M. YASSEEN considère qu'il ressort de la place même que cette disposition occupe dans le projet qu'elle vise uniquement les questions de terminologie. Néanmoins, les observations de certains gouvernements, la proposition des Etats-Unis d'Amérique et la proposition contenue dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial tendent à lui donner une tout autre portée.

42. On voudrait traiter dans ce paragraphe la question très délicate des relations entre le droit international et le droit interne. Naturellement, un traité est une œuvre issue de la collaboration du droit international avec le droit interne. Il est incontestable que certains éléments du processus d'élaboration des traités sont laissés au droit interne. Il faut donc tracer la ligne de démarcation entre la compétence du droit interne et celle du droit international; cette limite peut être controversée et elle est différente selon les Etats et selon les auteurs. Mais quand la Commission examine le droit des traités, elle l'examine uniquement du point de vue international; elle n'a pas à régler le droit des traités en tant qu'il relève du droit interne. Par conséquent, si la réserve proposée concerne ce qui, dans le processus de l'élaboration du traité, relève du droit interne, elle n'est pas nécessaire car elle va de soi; et si elle concerne ce qui, dans le processus de l'élaboration du traité, relève du droit international, elle n'est pas justifiée. M. Yasseen partage à cet égard l'avis de M. Ago. Il faut se garder de donner au paragraphe 2

la portée que voudraient lui donner certaines propositions récentes.

43. M. ELIAS partage entièrement l'avis des membres de la Commission qui estiment que ce paragraphe doit être supprimé, d'autant que sa justification principale a disparu à la suite de la décision prise par la Commission au sujet de l'alinéa *a* du paragraphe 1. Si une réserve est jugée nécessaire en raison des particularités du droit interne de certains Etats, la Commission devrait attendre, pour la formuler, d'avoir abordé le fond de l'article pertinent.

44. Une autre solution consisterait à introduire une réserve à l'article 3, mais M. Elias doute qu'elle puisse être satisfaisante.

45. M. LACHS estime que M. Ago a bien fait de rappeler à la Commission les dangers auxquels elle s'expose. Les questions soulevées ouvriront nécessairement la voie à une discussion des rapports entre le droit international et le droit interne. Il est vrai que, du point de vue du droit international, le paragraphe 2 est inutile, mais il ne faut pas oublier les problèmes qui se poseront aux représentants des gouvernements appelés, en fin de compte, à discuter le projet lors d'une conférence de plénipotentiaires. Un représentant désireux de sauvegarder les intérêts de son Etat veillera à ne pas empiéter sur ses droits souverains en matière de législation interne. Le Rapporteur spécial a essayé d'étendre la portée du paragraphe 2, mais il s'est arrêté à mi-chemin. En fait, même à mi-chemin, il se trouve déjà sur un terrain dangereux.

46. C'est pourquoi M. Lachs est tenté de s'associer à la suggestion de M. de Luna tendant à supprimer le paragraphe 2. Toutefois, afin de rassurer les participants à une future conférence de plénipotentiaires, on pourrait faire figurer au commentaire l'idée énoncée dans ce paragraphe.

47. M. CASTRÉN estime, lui aussi, qu'il convient de supprimer le paragraphe 2 de l'article premier ou d'en limiter la portée dans le sens indiqué par M. Briggs et M. Tounkine. La nouvelle formule du Rapporteur spécial va trop loin et peut donner lieu à des interprétations dangereuses en affaiblissant la valeur des articles du projet et en soulignant par trop la liberté des Etats. Si l'on ne peut trouver une formule satisfaisante, mieux vaut supprimer cette disposition.

48. M. Castrén appuie la proposition du Gouvernement d'Israël (A/CN.4/175, section I, par. 6) et de M. Lachs tendant à traiter la question dans le commentaire.

49. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, constate qu'on se trouve en présence d'un choix entre la primauté du droit international et le renvoi au droit interne de certaines questions qui relèvent du droit international.

50. Il n'est pas en mesure d'approuver l'emploi d'une formule élargie renvoyant ces questions au droit interne et s'associe aux membres de la Commission qui trouvent qu'après la suppression de l'énumération des divers types de traités, le paragraphe 2 devient inutile. M. Bartos ne peut donc accepter le texte proposé par le Rapporteur spécial.

51. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, estime qu'il serait très peu souhaitable de laisser entendre que l'essentiel du projet d'articles n'est pas pleinement applicable tant en droit interne qu'en droit international.

52. En proposant une nouvelle version du paragraphe 2, il avait voulu traiter, outre les questions de la qualification et de la classification, certains éléments de procédure qui peuvent donner lieu à des difficultés en droit interne. Même si les termes « les présents articles » devaient être considérés comme se référant exclusivement aux articles constituant la première partie du projet, il convient de ne pas oublier que ces articles traitent de questions telles que les pleins pouvoirs et la ratification, au sujet desquels il serait peut-être indiqué de réserver certaines règles de droit interne auxquelles ces articles pourraient, sans cela, sembler porter atteinte.

53. Sir Humphrey admet pleinement que la Commission ne traite du droit des traités que sur le plan international, puisque le projet d'articles est destiné à servir de base à une convention. Toutefois, la Commission ne peut se permettre de négliger l'ensemble de la question des effets sur le droit interne, car elle ne peut se désintéresser des susceptibilités des gouvernements. Il importe, dans l'intérêt de l'avenir des travaux de la Commission, de ne pas donner aux gouvernements l'impression qu'ils pourraient être tenus d'envisager la nécessité d'amendements constitutionnels pour se conformer aux dispositions du projet d'articles. Les gouvernements sont habituellement peu enclins à accepter un traité dont la mise en œuvre pourrait exiger des modifications en droit interne, notamment s'il s'agit de dispositions constitutionnelles. Si le projet suscitait des craintes de ce genre, les gouvernements pourraient fort bien réagir en demandant que le projet d'articles soit adopté simplement comme une recommandation de l'Assemblée générale. Il est significatif qu'un certain nombre de gouvernements aient déclaré dans leurs observations qu'ils préféreraient qu'un certain nombre d'indications données par la Commission, selon lesquelles certaines questions de procédure relevaient du droit interne, soient transférées du commentaire dans le corps du projet.

54. Il est donc évident que la simple suppression du paragraphe 2 ne résoudrait pas toutes les difficultés de la Commission. Sir Humphrey reconnaît qu'il ne faudrait pas amplifier cette disposition de telle sorte qu'elle s'étende à des questions de fond; mais il importe de formuler une réserve au sujet du droit de régler, conformément aux dispositions du droit interne, les questions de terminologie et les questions de procédure relevant de la législation interne. L'article 4, relatif au pouvoir de négocier et de conclure un traité, en est un exemple; on peut citer aussi les dispositions relatives à l'entrée en vigueur, qui ne mentionnent pas la question de la publication, au sujet de laquelle la plupart des constitutions contiennent des dispositions. Le Rapporteur spécial demande à la Commission de ne pas prendre, pour le moment, de décision au sujet du paragraphe 2, son point de vue définitif à ce sujet pouvant fort bien dépendre du sort réservé aux divers articles qui constituent la première partie.

55. Sir Humphrey Waldock tient tout particulièrement à ce que le texte final adopté par la Commission ne décourage pas les gouvernements de participer à une conférence diplomatique.

56. M. BRIGGS est surpris de l'affirmation selon laquelle les dispositions du projet d'articles pourraient avoir pour conséquence des modifications considérables dans les constitutions. Il reconnaît toutefois qu'il serait sage d'ajourner la décision au sujet du paragraphe 2.

57. M. DE LUNA propose que le Rapporteur spécial prépare une liste des dispositions capables de provoquer des difficultés, compte tenu des observations des gouvernements. Personnellement, il estime que les seules dispositions qui puissent soulever des problèmes graves sont celles de l'article 31, au sujet duquel il a lui-même fait toutes les concessions qu'il jugeait possibles, dans l'intérêt de la sécurité des relations internationales.

58. M. LACHS, tout en se prononçant pour la suppression du paragraphe 2, pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il serait indiqué d'ajourner la décision à ce sujet.

59. Le PRÉSIDENT déclare que, sauf objections, la décision au sujet du paragraphe 2 sera considérée comme ajournée.

*Il en est ainsi décidé*<sup>8</sup>.

60. M. TOUNKINE propose de renvoyer également l'examen des alinéas *d*, *e*, *f* et *g* du paragraphe 1; la Commission ayant déjà réglé la question de l'article 2, elle pourra passer à l'examen de l'article 3.

*La proposition de M. Tounkine est adoptée*<sup>9</sup>.

### Questions diverses

[Point 8 de l'ordre du jour]

#### SÉMINAIRE DE DROIT INTERNATIONAL ORGANISÉ PAR L'OFFICE EUROPÉEN DES NATIONS UNIES

61. Le PRÉSIDENT invite M. Raton, Conseiller juridique de l'Office européen des Nations Unies, à prendre la parole au sujet du Séminaire organisé par l'Office européen.

62. M. RATON, Conseiller juridique de l'Office européen des Nations Unies, annonce que le séminaire de droit international s'ouvrira le 10 mai 1965. Organisé sur l'initiative de l'Office européen, dans le cadre assez large de la résolution 1968 (XVIII) de l'Assemblée générale sur l'assistance technique pour favoriser l'enseignement, l'étude, la diffusion et une compréhension plus large du droit international<sup>10</sup>, ce séminaire doit permettre à des étudiants avancés et à de jeunes fonctionnaires ou enseignants de se familiariser avec les problèmes de codification dont s'occupe la Commission du droit international. Il durera deux semaines, durant lesquelles les participants, au nombre de seize cette

<sup>8</sup> Pour la reprise du débat, voir 820<sup>e</sup> séance, par. 15 et 16.

<sup>9</sup> Pour la reprise du débat, voir 820<sup>e</sup> séance, par. 15 à 26.

<sup>10</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 15, p. 76.*

année, assisteront aux séances de la Commission et, en outre, entendront des conférences suivies de débats.

63. Les organisateurs se sont heurtés à une double difficulté : d'une part, aucun crédit n'était prévu (ce qui explique que deux stagiaires seulement, sur seize, viennent de pays extra-européens) et, d'autre part, ils disposaient de très peu de temps, la décision de réunir ce premier séminaire ayant été prise au mois de janvier seulement. Il a donc fallu procéder de façon empirique, d'où certaines imperfections auxquelles il sera remédié ultérieurement. Les membres de la Commission, consultés individuellement sur ce projet, ont réagi favorablement, ce qui a encouragé l'initiative de l'Office européen. Durant les deux semaines, les participants entendront des conférences, dont sept seront faites cette année par des membres de la Commission — MM. Ago, Jiménez de Aréchaga, Lach, de Luna, Reuter, Tounkine et Sir Humphrey Waldock. Il y a lieu d'espérer que ce séminaire permettra d'établir des contacts utiles et qu'il pourra se réunir à nouveau l'année prochaine.

64. Le PRÉSIDENT remercie M. Raton et pense qu'il serait utile que les membres de la Commission tiennent, après le séminaire, une séance privée avec les organisateurs pour échanger des observations qui seront utiles pour l'avenir.

65. M. DE LUNA félicite les organisateurs du séminaire, qui permettra aux participants de se familiariser avec les travaux de la Commission. Ce séminaire offrira la possibilité de contacts entre les membres de la Commission et de jeunes juristes et ces contacts seront sans doute avantageux pour les uns et les autres.

66. M. de Luna tient cependant à mentionner divers points. Premièrement, il faudrait s'efforcer d'obtenir une participation aussi universelle que possible. Deuxièmement, le sujet traité par le séminaire devrait être assez strictement délimité; le droit des traités, par exemple, constitue un sujet trop vaste. Troisièmement, il est souhaitable de distribuer une bibliographie six mois au moins avant chaque séminaire, comme on l'a fait pour les séminaires organisés par l'Académie de droit international à La Haye.

67. M. AGO, rappelant que les organisateurs avaient exprimé l'espoir que les membres de la Commission assisteraient aux conférences, craint que le ton et la teneur des exposés ne s'en trouvent modifiés. On peut en dire autant des débats qui suivront les conférences, où la présence de membres de la Commission pourrait intimider les stagiaires. Il estime donc qu'il serait préférable de limiter l'auditoire aux stagiaires.

68. M. TSURUOKA dit qu'il informera son gouvernement et les milieux universitaires de son pays de cette heureuse initiative, pour que des stagiaires japonais puissent participer aux séminaires dans l'avenir. Il désire, à cet effet, savoir quel est le niveau requis des participants, quelles seront les langues utilisées pour ce séminaire et si l'interprétation sera assurée.

69. M. ELIAS, se référant au fait que deux seulement des seize participants au séminaire viennent de pays

extra-européens, dit que l'un d'entre eux a été envoyé par le Gouvernement de la Nigéria. La Commission devrait faire une recommandation tendant à l'octroi de bourses pour couvrir les frais du voyage de retour des participants originaires de pays éloignés, en laissant au gouvernement du pays dont relève le participant ou à un autre organisateur, le soin de lui rembourser ses frais de subsistance à Genève. Une autre solution consisterait à faire en sorte que la bourse couvre les frais de subsistance et que les frais de voyage soient remboursés par le Gouvernement ou un autre organisateur.

70. Il est très nécessaire d'encourager l'étude et la pratique du droit international dans les pays qui ont récemment accédé à l'indépendance, notamment en Afrique et en Asie. M. Elias n'ignore pas les difficultés financières auxquelles les Nations Unies sont actuellement en butte, mais il est de la plus grande importance pour ces continents que soit élargi le champ d'influence des travaux de la Commission.

71. M. RATON, Conseiller juridique de l'Office européen des Nations Unies, déclare qu'il a pris bonne note des observations des membres de la Commission. Répondant à M. de Luna, il précise que les organisateurs étaient conscients de la nécessité d'un certain nombre de préparatifs, mais que cette année ils ont été limités par le temps disponible. En ce qui concerne la question posée par M. Tsuruoka, M. Raton indique que le niveau minimum requis est celui équivalant à un doctorat en droit d'une université française. Il signale en outre que, pour 1966, le comité d'organisation compte envoyer aux gouvernements des lettres d'information donnant tous les détails nécessaires. Les langues de travail seront l'anglais et le français et l'interprétation sera assurée dans ces deux langues. Quant aux observations de M. Elias, M. Raton déclare que les organisateurs sont conscients de l'insuffisance des résultats obtenus en 1965 en ce qui concerne la répartition géographique des participants, mais qu'il était impossible de faire mieux, en raison de l'absence totale de crédits. On peut espérer que, si le rapport de la Commission contient un paragraphe au sujet de ce séminaire, il sera moins malaisé d'obtenir une réaction positive des autorités financières.

72. Le PRÉSIDENT demande au Rapport de mentionner le séminaire dans son rapport.

73. M. EL-ERIAN approuve l'initiative des organisateurs du séminaire, qui constitue une forme très efficace de « l'Assistance technique pour favoriser l'enseignement, l'étude, la diffusion et une compréhension plus large du droit international », qui fait l'objet de la résolution 1968 (XVIII) de l'Assemblée générale.

74. Pour ce qui est de l'aide financière aux participants, il pense que les organisateurs pourraient se mettre en contact avec diverses associations s'occupant de droit international. La Société égyptienne de droit international, par exemple, a aidé de jeunes étudiants à couvrir leurs frais de voyage à La Haye, pour y assister à un séminaire.



75. M. ROSENNE félicite également les organisateurs du séminaire et accueille avec satisfaction l'annonce du Président, selon laquelle la Commission aura l'occasion d'examiner les résultats du séminaire en séance privée, une fois qu'il aura achevé ses travaux.

76. Il a été frappé par la remarque de M. Ago qui estime que, si les membres de la Commission devaient assister aux conférences, il pourrait en résulter quelque gêne pour la discussion entre les participants. Peut-être pourrait-on, en marge des classes et discussions régulières, organiser des séances privées au cours desquelles les stagiaires et les membres de la Commission auraient l'occasion d'échanger leurs vues.

77. M. RATON, Conseiller juridique de l'Office européen des Nations Unies, pense qu'il serait assez difficile d'organiser une réunion telle que l'envisage M. Rosenne; peut-être une réception donnée par l'Office européen pourrait-elle en tenir lieu. Les suggestions de M. El-Erian sont intéressantes, mais cette année il s'agissait de mettre sur pied rapidement l'organisation de ce séminaire. Il sera possible ultérieurement de s'adresser à l'Assemblée générale et peut-être d'obtenir des fonds.

78. M. DE LUNA estime qu'il y aurait intérêt à coordonner l'organisation du séminaire de Genève avec, par exemple, celui de La Haye. Certes, les frais de voyage des stagiaires qui viendraient de pays très éloignés sont fort élevés, mais il serait possible, par exemple, à un stagiaire japonais de venir à Genève et de se rendre ensuite à La Haye. Les organisateurs auraient intérêt à se mettre en rapport avec le Curatorium de l'Académie de droit international de La Haye, que cette possibilité de coordination intéressera certainement.

79. M. AGO rappelle que les cours de l'Académie elle-même ont lieu au mois de juillet. Il est disposé, si les résultats sont encourageants, à entreprendre des démarches à cet effet auprès du Curatorium.

80. Le PRÉSIDENT signale qu'il y a lieu de tenir compte aussi des cours donnés à Genève par la Dotation Carnegie. En somme, les organisateurs devront prendre contact avec toute une série d'institutions, notamment dans l'intérêt des candidats venant de pays lointains, afin qu'ils puissent profiter de leur séjour en Europe. Concernant la suggestion de M. Rosenne, le Président estime que les membres de la Commission pourraient, durant les interruptions des séances, avoir des contacts personnels avec les participants, ce qui permettrait à ces derniers de poser des questions au sujet des problèmes qu'ils auront entendu traiter en séance.

81. Le Président tient à donner à l'Administration de l'Office européen l'assurance que les membres de la Commission feront tout leur possible pour contribuer au succès de ce premier séminaire.

La séance est levée à 12 h 55.

## 779<sup>e</sup> SÉANCE

Vendredi 7 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

*Présents :* M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. de Luna, M. Paredes, M. Pessou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tounkine, M. Tsuruoka, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

### Droit des traités

(A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3;  
A/CN.4/177 et Add.1; A/CN.4/L.107)

(Reprise du débat de la séance précédente)

[Point 2 de l'ordre du jour]

### ARTICLE 3 (Capacité de conclure des traités)

#### Article 3

##### Capacité de conclure des traités

1. La capacité de conclure des traités selon le droit international appartient aux Etats et aux autres sujets du droit international.
  2. Dans un Etat fédéral, la capacité des Etats membres de l'union fédérale de conclure des traités dépend de la Constitution fédérale.
  3. Dans le cas des organisations internationales, la capacité de conclure des traités dépend du statut de l'organisation intéressée.
1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à aborder l'examen de l'article 3 (Capacité de conclure des traités).
  2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, dans leurs observations (A/CN.4/175 et Add.1, 2 et 3), un certain nombre de gouvernements ont critiqué les dispositions de l'article 3 qu'ils jugent insuffisantes et certains d'entre eux ont fait des suggestions en vue de l'améliorer.
  3. L'article 3 a donné lieu à beaucoup de difficultés et les membres de la Commission ont été partagés en deux groupes presque égaux au sujet des problèmes qu'il soulève. A la suite d'amputations successives, l'article se présente actuellement sous une forme qui lui enlève beaucoup de son utilité et le mieux serait peut-être de le supprimer entièrement. Ce faisant, la Commission ne ferait que suivre le précédent créé lors de l'adoption de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, d'où a été éliminée toute mention de la question de capacité.
  4. Dans son premier rapport, Sir Humphrey avait formulé des dispositions détaillées relatives à la capacité <sup>1</sup>,

<sup>1</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. I, p. 40 et 41.*