

Document:-
A/CN.4/SR.779

Compte rendu analytique de la 779e séance

sujet:
Droit des traités

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>)*

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^e 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 ¹,

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

estimant que cette question occupait une place plus importante dans le droit des traités que dans celui des relations diplomatiques, mais le texte de l'article 3 qui a été finalement adopté ne comporte pas d'éléments suffisants pour justifier son inclusion dans le projet.

5. La Commission a décidé, au moins provisoirement, de limiter le projet d'articles aux traités conclus entre Etats. A la suite de cette décision, on ne sait pas au juste comment rédiger maintenant le paragraphe 1 de l'article 3, car la question qui se pose est de savoir en quoi consiste un Etat aux fins dudit paragraphe. La Commission a délibérément voulu éviter de préciser son texte en parlant d'Etats « indépendants ». Malgré l'explication de l'emploi du terme « Etat » qui figure dans la deuxième phrase du paragraphe 2 du commentaire², les gouvernements ont souligné que cette question devrait être élucidée dans le texte de l'article qui doit être explicite par lui-même.

6. Le paragraphe 2 de l'article traite du problème de la capacité des Etats membres d'une union fédérale de conclure des traités. Dans le paragraphe 3 du commentaire est examinée la question très intéressante de savoir si, dans certains cas, l'Etat membre conclut le traité en tant qu'organe de l'Etat fédéral ou de son propre chef. C'est dans les dispositions de la constitution fédérale que la réponse à cette question doit être recherchée.

7. Le paragraphe 3 de l'article, qui concerne la capacité des organisations internationales de conclure des traités, n'est pas à sa place dans un projet d'articles dont l'application est expressément limitée aux traités conclus entre Etats.

8. M. YASSEEN rappelle qu'il s'est déjà prononcé, à une séance précédente, sur la nécessité de maintenir un article relatif à la capacité de conclure des traités. Toutefois, il ne convient pas de retenir le texte actuel tel qu'il est.

9. Au paragraphe 1 de ce texte, il est question d'« autres sujets du droit international »; la Commission ayant décidé que le projet concerne les Etats, il y a lieu d'exclure cette mention. Les observations des Etats-Unis et du Royaume-Uni évoquent la nécessité de mentionner la capacité restreinte de certains territoires dépendants; mais ce système est sur le point de disparaître et il n'y a donc pas lieu d'en faire mention. Au surplus, les régimes coloniaux qui substituent encore dans le monde, surtout après la résolution adoptée par l'Assemblée générale en 1960³ ne sont que des régimes de fait, s'il y avait des règles coutumières à la base de ces régimes, ces règles ont certainement perdu à l'heure actuelle leur élément psychologique.

10. Selon les observations de la Suède, le paragraphe 1 n'apporte rien de nouveau et ne serait donc pas nécessaire; cet argument n'est pas pertinent, car il ne s'agit pas toujours d'apporter du nouveau et il faut souvent constater ce qui existe. Peut-être serait-il possible de modifier le paragraphe 1 de la manière suivante : « L'Etat possède la capacité de conclure des traités ».

² *Ibid.*, p. 180.

³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quinzième session, Supplément n° 16*, p. 70, Résolution 1514 (XV).

11. M. Yasseen n'a pas d'idée bien arrêtée au sujet du paragraphe 2, mais étant donné l'importance du fédéralisme dans le monde, il pense qu'il pourrait être utile d'énoncer une formule à ce sujet.

12. Quant au paragraphe 3, il n'y aurait aucun inconvénient à le supprimer.

13. M. Castrén rappelle que cet article a causé beaucoup de difficultés à la Commission, dès 1962. Après de longs débats, la Commission a adopté un texte qui a fait l'objet de critiques assez sévères de la part de plusieurs gouvernements. Outre les pays mentionnés par le Rapporteur spécial dans son dernier rapport, il y a lieu d'ajouter les Pays-Bas, l'Equateur, la Colombie et le Venezuela; les trois derniers pays ont présenté des observations à la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

14. L'article 3 en dit à la fois trop et trop peu. Au paragraphe 1, par exemple, il parle des Etats et des autres sujets du droit international, alors que la capacité de conclure des traités n'appartient, en règle générale, qu'aux Etats indépendants et à quelques-uns des autres sujets du droit international. Quant au paragraphe 2, il ne traite que des Etats fédéraux, sans tenir compte de l'existence d'autres unions d'Etats qui peuvent avoir la capacité de conclure des traités. Le paragraphe 3 est superflu, la Commission ayant décidé de consacrer le projet d'articles aux seuls Etats.

15. La proposition du Rapporteur spécial de supprimer cet article donnera satisfaction à plusieurs gouvernements et épargnera à la Commission bien des difficultés. M. Castrén pense donc que la Commission devrait examiner cette proposition en premier lieu. Si la majorité des membres de la Commission se prononce pour le maintien de l'article 3 ou d'une partie de cet article, il se réserve le droit de proposer des modifications aux paragraphes 1 et 2.

16. M. AGO estime que certaines des observations du Rapporteur spécial sont entièrement fondées. Il est évident que cet article doit tout au moins être modifié si la Commission veut s'en tenir à sa décision de limiter le projet aux traités entre Etats. A cet égard, il faut exclure les organisations internationales, mais non, par exemple, le Saint-Siège et les insurgés.

17. Les critiques des gouvernements visent surtout le libellé du texte actuel et M. Ago espère que le Rapporteur spécial voudra bien revenir à une proposition plus positive, car l'article paraît vraiment indispensable.

18. Si la question de la capacité était purement théorique, M. Ago se prononcerait en faveur de la suppression pure et simple de l'article. Mais il s'agit d'une question de fond : la capacité d'un sujet du droit international d'agir et de conclure des traités n'est pas du tout automatique, et même si certaines situations comportant une incapacité sont en voie de disparition, il est indispensable d'en tenir compte. Si l'on veut affirmer la capacité de tous les Etats de conclure des traités et exclure les situations comportant la perte de cette capacité, il faut le dire expressément.

19. Cette affirmation a aussi une valeur politique non négligeable. La Commission doit affirmer qu'elle n'admet pas l'existence de certains rapports entre Etats qui

comportent la perte de la capacité d'agir. Des rapports de ce genre ont existé non pas seulement dans le cas de protectorats coloniaux, mais aussi, et même à une époque rapprochée en Europe.

20. Par contre, l'exclusion de ces cas d'incapacité ne signifie pas qu'il ne puisse pas exister certains rapports interétatiques dans lesquels un Etat s'oblige à l'égard d'un autre Etat à lui concéder une représentation internationale sans perdre pour autant la capacité de conclure lui-même des traités.

21. La seule situation dans laquelle on admet à l'heure actuelle que la capacité d'agir et de conclure des traités puisse être affectée — et à ce propos, M. Ago estime qu'un deuxième paragraphe est nécessaire — est celle que crée la participation à certaines unions internationales, et notamment à des Etats fédéraux. En pareil cas, il y a diverses possibilités, mais certainement la capacité de conclure des traités que possèdent les Etats membres n'est jamais illimitée; elle dépend du système de l'union.

22. En résumé, M. Ago se prononce pour le maintien des deux premiers paragraphes et propose d'en confier l'élaboration au Comité de rédaction.

23. M. LACHS déclare que le paragraphe 3 énonce de manière insuffisante le droit en la matière. En fait, la capacité de conclure des traités d'une organisation internationale peut découler de trois sources. La première est la seule qui soit mentionnée au paragraphe 3, à savoir le statut de l'organisation intéressée. La deuxième est constituée par l'interprétation et la pratique, qui donnent naissance à une règle coutumière; dans ce cas, la capacité est acquise en vertu du développement du droit d'une organisation internationale, même en l'absence d'une disposition constitutionnelle à ce sujet. Il existe une troisième possibilité, qui est l'acquisition de la capacité de conclure des traités par l'organisation en vertu d'une décision de l'un de ses organes. Le paragraphe 3 ne rendant pas compte de la situation véritable en la matière, il faudrait en tout état de cause, en modifier la rédaction, mais comme la Commission a décidé de limiter le projet d'articles aux traités entre Etats, cet article est devenu superflu et devrait être supprimé.

24. M. Lachs est également en faveur de la suppression du paragraphe 2, au sujet duquel plusieurs membres de la Commission ont exprimé des doutes sérieux. Alors qu'il existe plusieurs problèmes similaires, ce paragraphe n'en envisage qu'un seul et n'est pas indispensable.

25. Le paragraphe 1 constitue une disposition très importante, parce qu'il a trait à une question fondamentale. Il a un caractère déclaratoire; la disposition qu'il énonce rend compte du droit existant et n'a pas pour objet d'innover. M. Lachs pense, comme M. Ago, qu'il importe, du point de vue juridique et politique, d'énoncer le principe selon lequel tout Etat possède la capacité de conclure des traités, le *jus tractatum*. Une déclaration à ce sujet est indispensable.

26. M. Lachs ne peut accepter l'observation du Gouvernement de la Finlande (A/CN.4/175, section I. 8) selon laquelle il existerait des Etats qui ne sont pas

sujets du droit international. Tout Etat possède par définition le droit de conclure des traités. Aucun Etat ne peut être soumis à une telle *capitis diminutio*. Le droit de conclure des traités peut être un droit inhérent ou un droit délégué. Les Etats possèdent un droit inhérent; une organisation internationale peut détenir le droit de conclure des traités qui lui a été conféré par les Etats.

27. Il convient de maintenir le paragraphe 1, mais en le modifiant, notamment les derniers mots: « et aux autres sujets du droit international ». Il pourrait être souhaitable d'inclure l'idée dans l'article consacré aux définitions. La définition du « traité » y est de caractère objectif et traite de la notion de traité. Les dispositions de l'article 3 traitent d'un problème subjectif, du sujet qui conclut le traité. On pourrait peut-être combiner ces deux éléments dans une seule disposition.

28. M. DE LUNA estime que la Commission doit choisir entre une étude approfondie de la question de la capacité et la suppression de l'article 3.

29. Les observations des gouvernements montrent qu'une formule partielle n'est pas indiquée et qu'il serait préférable que chacun des problèmes de capacité soit traité selon la pratique des Etats souverains, à la lumière des circonstances dans lesquelles il se pose. Cette solution est d'autant plus souhaitable que le droit international se trouve dans un état de transition entre un système libéral centré sur l'Europe et un système social universel. Pour sa part, M. de Luna est agnostique en la matière et pense que si l'article devait être maintenu, en totalité ou en partie, il serait si difficile de le rédiger que le résultat ne justifierait guère l'effort nécessaire. Si la Commission rédigeait un code, il aurait fallu traiter de la question de la capacité, mais comme il s'agit d'un projet de convention, l'attitude pragmatique doit l'emporter sur l'attitude systématique. Si l'on supprimait l'article 3, le projet ne perdrait rien de sa valeur et serait plus acceptable lors d'une conférence de plénipotentiaires.

30. M. ROSENNE rappelle que la proposition tendant à supprimer l'article 3 avait été présentée en 1962 mais n'avait pas trouvé beaucoup de partisans à l'époque⁴. Mais maintenant, après avoir suivi la discussion, M. Rosenne pense, comme M. de Luna, qu'il est souhaitable d'omettre cet article. Sa suppression ne portera pas atteinte à la validité de la codification, que la Commission a décidé de limiter aux règles relatives aux traités conclus par des Etats.

31. M. Rosenne a toujours eu beaucoup de peine à comprendre la notion de « capacité d'agir », qui lui paraît procéder d'une généralisation fort abstraite. Ce qu'il faut, c'est lui donner une expression concrète selon les circonstances dans lesquelles elle intervient. Dans la codification du droit en matière de relations diplomatiques⁵, par exemple, son expression concrète avait revêtu une forme différente de celle qu'on peut trouver dans le Statut de la Cour internationale de Justice. En

⁴ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, 639^e et 640^e séances.

⁵ *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques*, 1961. *Documents officiels*, vol. II, p. 91 et suiv.

ce qui concerne le droit des traités, toute tentative visant à lui donner une expression concrète entraînerait la Commission dans une codification subsidiaire de l'ensemble de la question de la personnalité internationale, différente de celle des organisations internationales. La Commission n'est guère en mesure d'entreprendre une tâche de ce genre à l'heure actuelle et, quelle que soit la forme que pourrait prendre maintenant l'article 3, il sera nécessairement incomplet et fallacieux.

32. En même temps, M. Rosenne a été impressionné par les observations de M. Lachs et reconnaît qu'il serait utile, si la chose était possible, d'introduire l'idée du paragraphe 1 dans une définition objective du « traité ».

33. M. REUTER estime qu'après les discussions qui ont eu lieu à la séance précédente et depuis le début de la présente séance, il faut se demander quel est le but de la Commission. S'agit-il de poser des règles de droit international général ou, plus encore, des règles exprimant dans certains cas le *jus cogens*, ou d'exprimer des règles de droit international particulier ou encore des règles de droit interne ? C'est cette question fondamentale qui provoque l'inquiétude des gouvernements.

34. Tel qu'il est, l'article 3 est totalement inacceptable. M. Reuter adhère entièrement à ce qu'a dit le Rapporteur spécial, notamment au sujet des paragraphes 2 et 3, parce que le paragraphe 2 exprime une règle de droit interne et le paragraphe 3 une règle de droit international particulier.

35. Mais MM. Yasseen et Ago ont soutenu une autre idée qui, si elle est retenue, doit être exprimée sous une forme distincte : il s'agit d'une règle de *jus cogens*. M. Reuter a formulé, à plusieurs reprises, des réserves à l'égard du *jus cogens*, mais désireux de coopérer avec la majorité, si celles-ci veulent rédiger un texte de *jus cogens*, il soumet, à titre de simple suggestion, le texte ci-après : « La capacité de conclure des traités est un attribut essentiel de la souveraineté de l'Etat, auquel celui-ci ne peut renoncer que sur la base de l'égalité des Etats et de la réciprocité. » Dans une formule de ce genre, on condamne le colonialisme et les traités inégaux, mais sans qu'il y ait atteinte au fédéralisme, ni au système qui est celui d'une organisation internationale.

36. M. TOUNKINE déclare qu'en 1962, il était plutôt contre un article sur la capacité. Réflexion faite, toutefois, il est maintenant parvenu à la conclusion que l'article 3 contient certains éléments utiles qu'il convient de maintenir. Au sujet du paragraphe 1, les arguments présentés par M. Ago lui ont paru judicieux, notamment celui qui se rapportait à la grande importance juridique et politique que revêt à l'heure actuelle une déclaration selon laquelle tous les Etats possèdent la capacité de conclure des traités.

37. M. Tounkine tient maintenant à ajouter à ces arguments qu'une telle déclaration refléterait l'un des aspects du droit international nouveau, s'opposant au droit international ancien, lequel admettait l'existence d'Etats qui n'étaient pas pleinement indépendants; en fait, cette situation correspondait à une forme de sujétion coloniale. Le droit international contemporain

condamne et interdit toute forme d'asservissement d'un Etat par un autre. Cette interdiction résulte de la Charte des Nations Unies, développée en 1960 dans la résolution 1515 (XV) de l'Assemblée générale incorporant la « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux ».

38. Il existe maintenant une nouvelle règle de droit international aux termes de laquelle tous les Etats possèdent la capacité de conclure des traités et cette règle n'exclut pas la possibilité de relations fondées sur l'égalité et compatibles avec les exigences du droit international contemporain. M. Tounkine propose donc de maintenir le paragraphe 1 de l'article 3 mais en le remaniant de façon à exprimer clairement l'idée que tous les Etats possèdent la capacité en droit international de conclure des traités. Compte tenu de la décision de la Commission de limiter le projet aux traités conclus entre Etats, cette déclaration ne signifierait en aucune façon que d'autres sujets du droit international ne possèdent pas la capacité de conclure des traités.

39. Quant aux dispositions du paragraphe 2, il serait utile de les maintenir parce qu'elles découlent logiquement de celles du paragraphe 1. Comme le paragraphe 1 signifie que le droit international général n'impose aucune limite à la capacité des Etats de conclure des traités, ces limites ne peuvent résulter que des dispositions du droit interne. Si les Etats membres d'une fédération constituent cette dernière de telle façon qu'ils conservent, en totalité ou en partie, la capacité de conclure des traités, rien dans le droit international général ne peut l'empêcher. En conséquence le paragraphe 2 doit être maintenu et M. Tounkine se prononce en faveur de son libellé actuel, auquel le Comité de rédaction a consacré beaucoup de temps et d'efforts.

40. Quant au paragraphe 3, M. Tounkine se range à l'avis de la majorité, selon laquelle il n'a pas sa place dans un projet où il est question des traités conclus par des Etats et non par des organisations internationales.

41. M. ELIAS partage pleinement l'avis des membres de la Commission qui se sont prononcés en faveur de la suppression du paragraphe 3.

42. Il se rend compte de la nécessité de proclamer la capacité des Etats de conclure des traités, mais il éprouve certains doutes quant à l'endroit où se situerait une telle disposition. La suggestion de M. Lachs tendant à ce que cette idée soit incorporée dans la définition du « traité » lui a paru intéressante; on pourrait l'introduire aussi dans le nouvel article premier, qui aura pour objet de restreindre le projet aux traités entre Etats. En formulant la règle, toutefois, il faut veiller à ne pas donner l'impression que la Commission a borné son projet aux traités entre Etats parce que seuls les Etats ont la capacité de conclure des traités.

43. Il y a lieu de maintenir quelques-unes des idées énoncées au paragraphe 2, parce qu'elles résultent logiquement des dispositions du paragraphe 1. Lors d'une séance précédente, M. Elias a mentionné la déclaration de la province de Québec selon laquelle une province du Canada a le droit de conclure des accords internationaux avec des Etats étrangers, la conclusion des traités proprement dits étant réservée au seul Gouver-

nement fédéral⁶; cela ajoute du poids à l'argument selon lequel le paragraphe 2 devrait déclarer, comme il le fait, que ces questions sont à régler sur la base des dispositions constitutionnelles.

44. La façon de procéder la plus simple consiste peut-être à supprimer l'article 3, puisque ses dispositions paraissent créer plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. L'idée énoncée au paragraphe 1 et certains éléments du paragraphe 2 pourraient être incorporés dans un nouvel article premier.

45. M. PAREDES insiste pour que l'article 3 soit maintenu, car ses dispositions sont parmi les plus importantes de tout le projet. Dans un texte qui concerne les droits contractuels, il est essentiel de préciser quels sont les sujets de droit qui ont la capacité de conclure un contrat.

46. L'orateur ne voit aucune raison de laisser de côté systématiquement les questions théoriques; on sait que toutes les réalisations pratiques ont pour base quelque théorie établie. De toute manière, le problème que pose l'article actuel n'est pas uniquement d'ordre théorique; c'est un problème qui a une application pratique immédiate et dont on ne peut en aucun cas ne pas tenir compte. Omettre un article de ce genre équivaldrait à omettre dans les dispositions relatives au droit des contrats d'un code de droit privé, toute mention de la capacité de conclure des contrats.

47. Il est vrai — et cela ne laisse pas d'inquiéter le Rapporteur spécial — que le texte de l'article 3, notamment son paragraphe 1, n'est pas suffisamment large. Le paragraphe 1 stipule que les Etats ont la capacité de conclure des traités, mais il est indispensable d'établir une distinction, comme l'a indiqué M. Ago, entre la capacité juridique et la capacité d'agir, distinction qui est faite en droit civil. Les mandats coloniaux de la Société des Nations font nettement apparaître cette différence lorsqu'ils indiquent que certains Etats dépendants peuvent conclure tel ou tel type de traité tandis que d'autres ne peuvent pas le faire, ce ce n'est par l'intermédiaire de la puissance mandataire. Il ne fait aucun doute qu'il existe des Etats qui ont la pleine capacité de conclure des traités et d'autres qui n'ont qu'une capacité limitée.

48. Dans ces conditions, la règle selon laquelle tous les Etats ont la capacité de conclure des traités, règle qui se rapporte à la capacité juridique générale, doit être complétée par des dispositions relatives à la manière dont le pouvoir de conclure des traités est exercé. Il faut examiner la question de savoir quel est l'organe de l'Etat qui a la capacité de conclure des traités, question qui dépend de la constitution de l'Etat en cause. Si un traité est conclu par un organe de l'Etat qui n'est pas habilité à le faire en vertu de la constitution, le traité sera alors entaché de nullité en raison du défaut de capacité de l'organe en question.

49. La troisième question dont il faudrait également tenir compte est celle de la capacité du négociateur en vertu de la législation de son pays. Cette question,

comme celle de la capacité de l'organe de l'Etat de conclure des traités, dépend aussi des dispositions du droit interne.

50. Il est regrettable de voir la Commission rejeter l'un après l'autre des textes qui ont été mis au point après beaucoup de travail. Il convient de maintenir l'article 3, car ses dispositions présentent une grande importance, en ce qu'elles se rapportent à l'expression de la libre volonté des parties à un traité. Ceci dit, M. Paredes partage l'avis de ceux qui sont en faveur de la suppression du paragraphe 3. Indépendamment des raisons qui ont été déjà données, il y a des juristes — au nombre desquels il ne se range pas — qui considèrent qu'un individu peut être sujet du droit international.

51. Le paragraphe 2 concerne la capacité de conclure des traités d'un Etat membre d'une union fédérale, conformément aux dispositions constitutionnelles de l'union, et il ne voit aucun inconvénient à le maintenir.

52. M. TSURUOKA constate que personne ne veut dénier aux Etats indépendants et souverains le droit de conclure des traités et que, d'un autre côté, personne ne nie l'intérêt, théorique tout au moins, du maintien d'un article de ce genre; cependant personne n'est satisfait de la formule énoncée à l'article 3. Si la commission peut arriver à une formule donnant satisfaction à la majorité des membres de la Commission et des membres de la communauté internationale — et c'est l'avis de M. Ago — il faut essayer de le faire. Mais si l'on n'y parvient pas, cela n'a pas beaucoup d'importance pratique. En effet, une conférence internationale réunie pour négocier, signer et ratifier un traité tel qu'une convention sur le droit des traités prouve, du fait même qu'elle se réunit, qu'on sait qui va négocier, signer et ratifier. Donc, pour prendre le cas de la convention que prépare la Commission, le texte en restera applicable même en l'absence d'un article tel que l'article 3 sur la capacité de conclure des traités. Ne s'étant pas déterminé pour l'une ou l'autre des deux solutions possibles, M. Tsuruoka demande au Comité de rédaction de faire de son mieux pour élaborer une formule acceptable sur laquelle la Commission puisse se prononcer.

53. M. EL-ERIAN dit que ses observations porteront uniquement sur le principe général qui est à la base de l'article et ne concerneront pas les questions particulières qui se posent à propos des Etats fédéraux et des organisations internationales.

54. Il considère, comme le Rapporteur spécial, que la question de la capacité occupe une place importante dans le droit des traités. Si la capacité d'établir des relations diplomatiques n'a pas fait l'objet de dispositions dans le projet d'articles sur les relations diplomatiques, c'est parce qu'elle se présentait dans un contexte différent; on s'était demandé, en effet, si l'établissement de relations diplomatiques était un droit ou un attribut de la personnalité nationale. La majorité de la Commission a décidé qu'il ne conviendrait pas de parler de l'établissement de relations diplomatiques en tant que droit, et on s'est mis d'accord sur le texte d'un article énonçant que l'établissement de relations diplomatiques doit se faire par consentement mutuel.

55. La question qui se pose ensuite est celle de savoir quel est le but essentiel visé par cet article. Celui-ci doit

⁶ 777^e séance, par. 35.

être rédigé d'une manière qui soit compatible avec la réalité et les exigences des relations internationales contemporaines. Il est souhaitable et même nécessaire d'énoncer, en tant que principe général, que la capacité de conclure des traités est un attribut de la souveraineté de tous les Etats. La proposition faite par M. Reuter est utile et devrait être examinée par le Comité de rédaction. Comme M. Tounkine l'a dit avec raison, il ne serait porté atteinte en aucune manière aux arrangements particuliers de caractère limité qui sont compatibles avec le principe de l'égalité souveraine des Etats et qui répondent à un besoin pratique ou qui tiennent compte d'une relation particulière entre deux Etats.

56. On a dit que si l'article 3 était maintenu, il faudrait définir le terme « Etat ». M. El-Erian ne partage pas cette opinion. Ce terme est employé, sans qu'on ait cherché à le définir, à l'Article 4 de la Charte et à l'article 34 du Statut de la Cour internationale de Justice. La Commission elle-même a jugé inopportun de le définir lorsqu'elle a rédigé la Déclaration sur les droits et les devoirs des Etats⁷.

57. Si la Commission croit souhaitable d'insérer un article concernant la capacité de conclure des traités en tant qu'attribut fondamental de la souveraineté nationale, la question se posera de savoir quelle est la meilleure manière de le rédiger. On a soutenu qu'en l'absence d'une définition détaillée, cet article serait inutile. A cela, M. El-Erian répond que la Commission a estimé utile d'insérer un article sur le principe *pacta sunt servanda* — le projet d'article 55 actuel — parce qu'elle a jugé important d'énoncer ce principe mais l'article n'entre pas dans le détail.

58. Un autre problème qui se pose est de savoir s'il y a lieu d'insérer dans le projet une disposition concernant les restrictions à la capacité de conclure des traités. Or, on ne saurait envisager une restriction d'ordre général; reconnaître une telle restriction serait incompatible avec la réalité et avec les exigences des relations internationales contemporaines. Certains gouvernements, dans leurs observations, ont parlé de la capacité de certains autres sujets du droit international. Comme, toutefois, la Commission a décidé que le projet s'appliquerait essentiellement aux Etats, cette question pourra être envisagée dans une optique différente.

59. Le Gouvernement des Etats-Unis a indiqué, dans ses observations, que le paragraphe 1 pourrait être important lorsqu'il s'agit de certains traités conclus par des entités qui ne sont pas entièrement indépendantes (A/CN.4/175, section I. 7). Pour sa part, l'orateur ne pense pas que l'article préjuge la question du statut de ces entités, puisque cette question relève du développement du droit international, de la Charte et de la résolution de l'Assemblée générale sur l'octroi de l'indépendance aux territoires coloniaux.

60. M. El-Erian estime que le projet devrait comporter un article 3 énonçant un principe en termes généraux sans toucher à la question des restrictions ni à la capacité des sujets du droit international autres que les Etats;

il devrait uniquement énoncer le principe de l'égalité juridique des Etats.

61. M. AMADO dit qu'en abordant ce débat il avait la ferme intention de soutenir le Rapporteur spécial, qui, après avoir étudié les observations des gouvernements, a proposé de supprimer l'article 3. En cela, M. Amado avait la satisfaction de se sentir d'accord avec lui-même puisque, lors de la quatorzième session de la Commission, à la 639^e séance, il soutenait l'opinion qui est résumée comme suit dans le compte rendu : « C'est un pléonisme de dire qu'un Etat indépendant a la capacité de conclure des traités car, sans cet attribut, il ne serait pas un Etat au sens où ce mot est admis »⁸. Il associait alors l'idée de capacité à l'idée de validité, puisque c'est de la capacité du contractant que dépend la validité du traité. En outre, ce souci de définir la capacité, de vérifier la personnalité du contractant et son statut juridique, lui apparaissait comme une réminiscence du droit interne. D'ailleurs, s'il employait le mot « Etat », il le faisait suivre de l'épithète « indépendant ».

62. Or, aujourd'hui, certains jugent nécessaire de mettre cette règle dans le projet — et comme l'a dit M. Reuter — c'est une règle qui se rattacherait au *ius cogens*. Effectivement, la vie contemporaine fournit des exemples d'Etats qui sont à un stade intermédiaire d'évolution et dont la capacité de contracter est relative; il s'agit de savoir si leur voix peut être entendue, s'ils sont capables d'exprimer une volonté qui s'approche de la volonté souveraine. M. Amado est donc perplexe car il reconnaît que l'existence de tels Etats doit influencer la formulation qu'adoptera la Commission. Il a été frappé de ce que M. El-Erian a dit au sujet de la formulation; en effet, très souvent, c'est ce qui a l'apparence de la facilité et de la simplicité qui est le plus difficile et qui demande le plus d'effort. La Commission doit trouver une formule qui ne soit pas un pléonisme mais qui tienne compte des aspects nouveaux de la réalité internationale.

63. Lorsque M. Ago parle de capacité d'agir, il entre dans le domaine de la psychologie. M. Amado comprend toutefois que M. Ago se préoccupe du cas des Etats qui, actuellement, font des traités sans en avoir véritablement la capacité au sens où l'entend la Commission.

64. M. PESSOU dit qu'après les exposés lumineux de M. Ago, de M. Reuter et de M. Tounkine, il est convaincu de la nécessité de conserver l'article 3 sous sa forme actuelle, sauf évidemment le paragraphe 3 qui serait laissé de côté. En supprimant cet article, on rendrait inintelligible toute l'œuvre qui a déjà coûté tant de peine. D'autres membres de la Commission ont dit que la règle énoncée faisait pléonisme; mais si l'on examine tous les articles sous l'angle grammatical, combien d'autres pléonismes n'y trouvera-t-on pas? M. Paredes ayant déjà dit une bonne partie de ce que voulait dire M. Pessou, celui-ci ne répétera pas les mêmes arguments.

65. A première vue, la position de M. Reuter peut paraître en contradiction avec celle de M. Ago, mais en fait, ces deux positions se complètent. Le texte de

⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10 (A/925), p. 8.

⁸ Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. I, p. 68, par. 48.

M. Reuter reprend les éléments mêmes du projet, en y ajoutant l'idée contenue dans l'expression « sur la base de la réciprocité », idée qui correspond à une pratique tout à fait courante. M. Tounkine lui aussi, malgré quelques hésitations, a finalement opté pour le maintien de l'article. Pour M. Pessou, il est tout à fait juste et normal de vouloir définir la personnalité de ceux qui concluent des traités sur le plan international et selon le droit international.

66. M. Pessou suggère que M. Ago et M. Reuter se mettent d'accord sur un texte minimum qui concilie toutes les exigences et qui puisse recevoir la consécration de la Commission.

67. M. BRIGGS dit qu'il s'agit de savoir quel doit être le contenu de l'article 3. A la quatorzième session de la Commission, il avait déclaré que la capacité juridique internationale de devenir partie à un traité était déterminée par le droit international, que tout Etat indépendant possédait la capacité de devenir partie à des traités et que, pour les entités ne jouissant pas de la pleine indépendance, la capacité dépendait d'une part de la reconnaissance de la capacité internationale de l'entité en question par l'Etat ou l'union d'Etats dont elle forme partie ou qui en assure les relations internationales, et d'autre part de l'acceptation, par les autres parties contractantes, de la capacité de ladite entité⁹. La Commission ne s'est pas ralliée alors à toutes ces idées et l'article qui est actuellement à l'examen est le résultat d'un compromis. Sous sa forme actuelle, il est totalement inacceptable et M. Briggs doute que la Commission soit capable de mettre au point un texte qui soit acceptable.

68. Cet état de choses résulte du fait que, pour des raisons politiques, la Commission n'est pas habilitée à aborder la question de la capacité de conclure des traités d'entités qui ne sont pas entièrement indépendantes et que, d'autres part, pour des raisons fondées sur une logique quelque peu rigide, elle doit s'abstenir de discuter de la capacité des sujets du droit international autres que des Etats ou encore de la capacité des organisations internationales. Il s'ensuit qu'on ne peut rien dire d'autre que ce qui est énoncé dans la première moitié du paragraphe 1, à savoir : « La capacité de conclure des traités selon le droit international appartient aux Etats ». Or, une telle affirmation ne saurait satisfaire personne.

69. M. Briggs dit qu'à son avis, les observations du Gouvernement des Etats-Unis relatives à cet article sont censées être une critique, non pas tant du libellé même du paragraphe 1, que des exemples donnés dans le commentaire. Le Gouvernement des Etats-Unis part de l'hypothèse que les entités qui y sont mentionnées seront nécessairement des sujets du droit international aux fins de l'article. Si l'on accepte ce point de vue et si la Commission veut rester dans le vague, elle pourrait alors adopter une formule telle que : « La capacité de conclure des traités selon le droit international appartient aux Etats et aux autres sujets du droit international ». La Commission pourrait peut-être résoudre le problème

lorsqu'elle reprendra l'examen de l'article premier, mais on sait qu'il y a eu déjà beaucoup d'objections contre le maintien, dans les définitions, de la formule « autres sujets du droit international ».

70. Pour sa part, M. Briggs pense qu'il faudrait supprimer l'article 3 dans son texte actuel, mais il serait disposé à collaborer à l'élaboration d'un nouveau texte. Il serait peut-être préférable d'adopter la suggestion de M. Lachs tendant à ce que toute tentative de rédiger l'article 3 soit abandonnée et que la Commission examine si la question ne pourrait pas être traitée à propos de la définition du traité.

71. M. AGO tient à dissiper certains malentendus que sa première intervention paraît avoir provoqués. Lorsqu'il a parlé de la « capacité d'agir », il a employé un terme d'usage très courant dans les pays de langue latine, et cela pour indiquer tout simplement la « capacité de conclure des contrats » ou, en droit international, la « capacité de conclure des traités ». Il s'efforcera donc désormais d'employer cette dernière expression.

72. D'autre part, ce qu'il a voulu recommander à la Commission dans sa première intervention, c'est non pas d'indiquer que seuls les Etats ont la capacité de conclure des traités, mais que tous les Etats doivent avoir cette capacité et qu'il ne saurait y avoir des Etats qui en soient dépourvus — sauf les membres d'une union fédérale, cas particulier auquel M. Ago va revenir.

73. Certains ont objecté que la règle proposée faisait pléonasme. Pourtant, on remarquera que même M. Amado pousse la prudence jusqu'à dire : « tous les Etats indépendants ». C'est bien là le point essentiel. La Commission doit dire si elle admet ou non qu'il puisse exister des Etats qui ne sont pas indépendants; qu'il puisse exister entre les Etats des rapports de dépendance qui comportent une perte de la capacité de conclure des traités. Ce n'est point là du tout un problème purement théorique. Il s'agit, au contraire d'un problème de fond, puisque la capacité est la condition primordiale de la validité des traités. Pour simplifier, M. Ago envisage le cas où, entre un Etat A et un Etat B s'instaure un rapport en vertu duquel l'Etat B consent à ce que l'Etat A assure ses relations internationales, ce qui signifie que l'Etat B s'engage envers l'Etat A à ne pas conclure de traités directement. Que se passe-t-il au cas où malgré cet engagement, l'Etat B conclut un traité avec un Etat C? Si, du fait du rapport existant entre A et B, l'Etat B a perdu sa capacité de conclure des traités, il résulte que le traité entre B et C est nul. Au contraire, si l'Etat B a gardé sa capacité de conclure des traités, il résulte que B viole probablement ses engagements envers A, mais que le traité entre B et C est valable. En énonçant une règle suivant laquelle tout Etat possède la capacité de conclure des traités, la Commission permettra de résoudre le problème ci-dessus dans le sens de la validité du traité entre B et C. La règle en question est donc importante du point de vue pratique. La Commission ne peut pas ne pas prendre position à cet égard.

74. En ce qui concerne la suggestion de M. Pessou, M. Ago estime qu'il vaut mieux que le Comité de rédaction tout entier s'efforce de trouver une formule satisfaisante.

⁹ *Ibid*, p. 66, par. 20.

75. Il n'est pas opportun de mettre une telle disposition dans les définitions; elle n'a rien d'une définition. A ce propos, on a peut-être mal compris M. Lachs, car il a parlé non des définitions mais de l'article premier, tel que la Commission envisage de le rédiger.

76. Enfin, M. Ago ne croit pas non plus qu'on puisse éliminer si facilement le paragraphe 2. Sans prendre parti pour une formule plutôt que pour une autre, il pense que si, dans un premier paragraphe, on énonce comme règle que tout Etat a la capacité de conclure des traités internationaux, il faut nécessairement ajouter une réserve relative aux Etats fédéraux; en l'absence d'une telle réserve, la première règle donnerait à penser que, dans une union fédérale, chacun des membres de l'union a automatiquement la capacité de conclure des traités. La difficulté tient à la double signification du mot « Etat », qui désigne aussi bien l'Etat sujet du droit international que l'Etat qui n'a une personnalité que dans le domaine interne.

77. M. DE LUNA dit qu'il n'est toujours pas convaincu. Puisque la Commission n'est pas en train de définir, sinon indirectement, le mot « traité », il pense qu'on ne gagnerait guère à mentionner avec plus ou moins de détails la capacité qu'a tout Etat de conclure un traité. Après tout, si la communauté internationale a reconnu une entité politique et territoriale donnée ayant le droit d'autodétermination en tant qu'Etat, cet Etat possède la capacité de faire les traités.

78. M. Tounkine a soutenu que tout Etat a la capacité de conclure des traités. Cela est vrai. Mais M. de Luna a éprouvé quelque appréhension lorsque M. Tounkine a poursuivi en proposant de maintenir le paragraphe 2 de l'article, car ce paragraphe stipule que cette capacité peut être limitée par le droit interne. Triepel a dit que le droit fédéral est une formation hybride composée pour moitié de droit international et pour moitié de droit interne¹⁰; mais un Etat qui a entièrement perdu sa capacité de conclure des traités peut-il être considéré comme un Etat en droit international, quel que soit son statut en droit interne? M. de Luna ne le pense pas. La souveraineté se compose de deux éléments: la *summa potestas* et la *plenitudo potestatis*. Un Etat peut abandonner une partie de sa *plenitudo potestatis* et demeurer un Etat en conservant le pouvoir de conclure des traités portant sur certaines matières mais non sur toutes. Mais s'il a abandonné la totalité de sa *plenitudo potestatis*, alors il est incapable de conclure un traité quel qu'il soit, et il a cessé d'être un Etat.

79. M. AMADO n'est pas convaincu, lui non plus, par l'exemple de M. Ago, qui évoque irrésistiblement l'intervention « dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat », c'est-à-dire un acte contraire au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte. Il semble, d'après cet exemple, que parmi les Etats il y en ait qui soient inférieurs. Or, M. Amado croit à l'égalité souveraine des Etats indépendants. Qui dit « Etat » dit « indépendant », et qui dit « indépendant » dit « capacité de conclure des traités ». Vouloir

énoncer une règle à ce sujet, c'est faire un pléonasme, et transposer dans le droit international les principes du droit romain dont s'est inspiré le droit interne.

80. M. CASTRÉN tient à souligner, pour éviter tout malentendu, qu'il n'est pas partisan d'imposer des restrictions à la possibilité ou au droit qu'ont les Etats de conclure des traités. On ne peut nier, toutefois, qu'il ait existé et qu'il existe encore des Etats ne possédant pas cette faculté ou ce droit, par exemple les provinces autonomes parfois dénommées Etats. A cela s'ajoute le problème des unions d'Etats, celui de la situation des Etats membres, etc. Comme l'a dit M. Elias, si la Commission veut introduire dans son projet une règle sur la capacité des Etats de conclure des traités, elle sera sans doute obligée de définir d'abord la notion d'Etat, tâche qui n'est pas aisée. Enfin, il faut tenir compte aussi de la possibilité, pour un Etat, de renoncer à son droit de conclure des traités. M. Castrén serait le premier à voter en faveur d'une nouvelle formule pour l'article 3 si l'on parvenait à résoudre tous ces problèmes.

81. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il n'avait pas l'intention de prendre part à ce débat, mais que celui-ci est devenu si important qu'il se sent obligé d'engager sa responsabilité personnelle.

82. Au sujet du paragraphe 1, tous les membres de la Commission s'accordent à penser qu'il existe une règle positive du droit international public concernant la capacité des Etats à conclure des traités. Puisque cette règle existe, il faut la codifier. Mais cette règle a aussi été contestée dans certains cas, auxquels M. Tsuruoka a fait allusion. Par conséquent, pour le développement progressif du droit international, la Commission doit indiquer à quel stade se trouve la règle. Ce stade est que tous les Etats ont maintenant la capacité de conclure des traités. Il importe donc de garder l'idée du paragraphe 1, et le Comité de rédaction saura trouver une formule appropriée pour l'exprimer.

83. Quant au paragraphe 2, contrairement à l'opinion émise par certains membres de la Commission, M. Bartos estime qu'il traite aussi de droit international général. Il ne s'agit pas de définir la situation des membres d'une union fédérale, mais de proclamer la règle de compétence, en disant que c'est la constitution de l'union qui détermine la capacité. Il y a trop de litiges sur cette question, trop de différences aussi dans la pratique pour que la Commission puisse énoncer une règle générale, mais elle doit indiquer de quelle manière il faut résoudre le problème. Ainsi elle prévient des conflits et fournira un critère qui est nécessaire à la vie internationale.

84. Pour ce qui est des problèmes que soulèvent, d'une part, l'expression « et les autres sujets du droit international » et, d'autre part, la référence aux organisations internationales, ils sont déjà réglés en principe par la décision que la Commission a prise au sujet de l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article premier et par son acceptation de principe de la règle contenue dans l'article 2. M. Bartos est donc partisan du maintien de l'article 3, peut-être sous une forme modifiée, que le Comité de rédaction proposera.

¹⁰ H. Triepel, *Droit international et droit interne* (trad. R. Brunet), Paris, 1920.

85. Cet article n'est ni inutile, ni tautologique. L'Etat n'a pas toujours été ce qu'il est aujourd'hui, et tous les hommes ne s'en font pas la même conception. Pour s'en convaincre, il suffit de considérer l'observation du Royaume-Uni, citée par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport (A/CN.4/177), suivant laquelle certains Etats n'ont pas la capacité de conclure des traités. Cette observation fait évidemment allusion aux protectorats et s'explique politiquement par la situation des sultanats du Moyen-Orient, par exemple. La Commission doit prendre position sur le développement du droit international, en tenant compte du fait que l'état du droit international public est indissolublement lié au stade de développement historique et politique du monde.

86. M. ROSENNE déclare qu'étant donné l'orientation de la discussion, il continue à penser que la proposition du Rapporteur spécial est la plus sage; il serait très difficile de mettre au point un article suffisamment complet.

87. Si le Rapporteur spécial y consent, il ne verrait aucune objection à ce que le Comité de rédaction fasse une tentative. La dernière phrase du paragraphe 3 du commentaire que la Commission a joint à l'article, en 1962, va au cœur de la question¹¹ : Quelles sont les parties à un traité conclu par un Etat membre d'une union fédérale ? Tel est le véritable problème sur le plan international que pose le cas cité par M. Elias. Si la Commission n'est pas en mesure de trouver une solution, il serait préférable de ne pas insérer le paragraphe 2.

88. La question est également liée à celle de savoir si le mot « partie » doit être défini dans le projet d'articles.

La séance est levée à 13 heures.

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

780^e SÉANCE

Lundi 10 mai 1965, à 15 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Lachs, M. Paredes, M. Pes-sou, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tabibi, 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 3 (Capacité de conclure des traités) (suite)

1. Le PRÉSIDENT redonne la parole à M. Lachs avant de demander au Rapporteur spécial de résumer le débat.

2. M. LACHS tient à réitérer l'appel qu'il a adressé à ses collègues pour qu'une disposition soit introduite dans le projet d'articles au sujet de la capacité des Etats de conclure des traités. Il est essentiel d'énoncer clairement et sans équivoque le principe lui-même et notamment le droit inhérent que possède tout Etat de conclure des traités. Si la Commission n'énonce pas ce principe, on pourra se demander si ce droit peut être conféré à un Etat; mais dans ce cas, par qui le sera-t-il ? Des questions de ce genre pourraient entraîner la Commission sur une voie dangereuse conduisant à la notion de l'inégalité des Etats.

3. Dans la pratique, le droit de conclure des traités est évidemment soumis à de nombreuses restrictions; mais ces restrictions n'existent que parce qu'elles sont acceptées par les Etats intéressés, et pour les accepter il faut reconnaître l'hypothèse fondamentale de l'existence du droit. La liberté n'est pas la même dans tous les cas; l'Article 2 de la Charte lui-même parle d'« égalité souveraine », et non pas de « souveraineté égale ». Cette égalité emporte notamment le droit de conclure des traités. En tout cas, il est particulièrement important de préciser la situation, tant pour les hommes politiques que pour les juristes.

4. Il faut se rendre compte que la capacité des Etats de conclure des traités évolue constamment. L'étendue des problèmes visés par les traités s'accroît sans cesse, ce qui a pour résultat paradoxal que la liberté d'action des Etats s'en trouve limitée, car plus il y a de traités liant les Etats, moins ceux-ci ont de liberté pour conclure de nouveaux traités.

5. Il ne peut y avoir aucun danger à réaffirmer le droit de tout Etat de conclure des traités et d'assumer les obligations qui en découlent.

6. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que les avis des membres de la Commission sont partagés, encore qu'il paraisse exister une faible majorité en faveur du maintien d'un article sur la capacité de conclure des traités.

7. Il estime qu'il serait peu souhaitable que la Commission adopte ou rejette le texte d'un tel article à une très faible majorité. Plutôt que de procéder à un vote hâtif, elle devrait demander au Comité de rédaction de trouver une formule tenant compte des points de vue et des doutes exprimés au cours du débat.

8. Si l'article 3 est maintenu, il devra être remanié en raison de la décision prise par la Commission de limiter le projet d'articles aux traités entre Etats. Restent alors les deux premiers paragraphes de l'article et Sir Humphrey éprouve de sérieux doutes sur l'utilité de leur maintien, bien qu'il comprenne les mobiles de ceux des membres de la Commission qui jugent indiqué d'affirmer la capacité inhérente de conclure des traités. Mais une simple affirmation du pouvoir de tout Etat de conclure des traités selon le droit international, ou bien fait pléonasme, comme l'a dit M. Amado, ou bien soulève la question de savoir ce qu'est un « Etat » aux fins de cet article. Dans son rapport sur la quatorzième session, au paragraphe 2 de son commentaire de l'article 3, la Commission a quelque peu voilé les difficultés dans lesquelles elle se trouvait en disant : « Le