

Document:-
A/CN.4/SR.782

Compte rendu analytique de la 782e 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>)*

782^e SÉANCE

Mercredi 12 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado B. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, 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 6 (Adoption du texte d'un traité)

Article 6

Adoption du texte d'un traité

L'adoption du texte d'un traité s'effectue :

a) S'il s'agit d'un traité rédigé lors d'une conférence internationale convoquée par les Etats intéressés ou par une organisation internationale, à la majorité des deux tiers des Etats participant à la conférence, à moins que ces Etats ne soient convenus, à la même majorité, d'adopter une autre règle de vote;

b) S'il s'agit d'un traité rédigé au sein d'une organisation internationale, suivant la règle de vote applicable aux décisions de l'organe compétent de ladite organisation;

c) Dans les autres cas, par l'accord des Etats participant aux négociations.

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 6, pour lequel le Rapporteur spécial a préparé un texte révisé libellé comme suit :

Article 6

1. L'adoption du texte d'un traité s'effectue par l'accord des Etats participant à sa rédaction, sous réserve des paragraphes 2 et 3.

2. S'il s'agit d'un traité rédigé lors d'une conférence internationale, l'adoption du texte s'effectue à la majorité des deux tiers des Etats participant à la conférence, à moins :

a) Que ces Etats ne soient convenus, à la même majorité, d'adopter une règle de vote différente.

b) Que, dans le cas d'une conférence convoquée par une organisation internationale, une règle différente ne soit prescrite par le règlement de l'organisation.

3. S'il s'agit d'un traité rédigé au sein d'une organisation internationale, l'adoption du texte s'effectue suivant la règle de vote applicable aux décisions de l'organe compétent.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare qu'il a peu de choses à ajouter à son rapport (A/CN.4/177). A sa quatorzième session, la Commission avait estimé que cet article avait son utilité.

3. L'un des principaux points touchant au fond est la règle de vote des conférences internationales dans les cas où les Etats participant à la négociation n'ont pas décidé d'établir leur propre règle. La Commission a estimé qu'en cas de difficulté il serait indiqué de disposer d'une règle supplétive permettant à la conférence de prendre ses décisions.

4. Le Gouvernement du Luxembourg a fait observer que lors de conférences réunissant un petit nombre d'Etats, il serait naturel de recourir à la règle de l'unanimité (A/CN.4/175, Section I. 12). L'article prévoit que les Etats peuvent toujours adopter une règle s'ils le désirent, et la possibilité de recourir à la règle de l'unanimité n'est donc pas exclue. Néanmoins, le Rapporteur spécial s'est efforcé de souligner davantage la règle de l'unanimité en remaniant l'article de telle sorte que la question de l'unanimité s'y trouve traitée au premier paragraphe au lieu d'être renvoyée au dernier.

5. M. YASSEEN dit que la règle proposée dans l'article 6 lui paraît utile parce qu'elle tient compte de la tendance effectivement constatée dans le droit international positif et qu'elle fournit un point de départ pour régler la procédure d'adoption des traités.

6. Le Rapporteur spécial a eu raison de mettre en premier lieu, dans la nouvelle version qu'il propose, la disposition qui se trouvait à la fin de l'article adopté par la Commission en 1962. Il est logique d'énoncer d'abord le principe de l'unanimité, qui est encore la règle générale du droit international.

7. Le nouveau texte énonce ensuite une règle qui correspond à la pratique puisque, effectivement, dans la plupart des conférences, la majorité requise pour l'adoption du texte d'un traité est la majorité des deux tiers. Toutefois, cette règle de la majorité des deux tiers ne s'applique qu'à l'adoption des traités multilatéraux généraux. M. Yasseen ne pense pas qu'elle puisse s'appliquer lors d'une conférence régionale ou d'une conférence réunissant un groupe restreint d'Etats. C'est pourquoi il suggère d'ajouter au paragraphe 2, après les mots « lors d'une conférence internationale », le mot « générale ».

8. L'alinéa b du paragraphe 2 du nouveau texte apporte une modification qui concerne le fond. Cet alinéa vise le cas d'une conférence convoquée par une organisation internationale. Pour une telle conférence, le texte adopté par la Commission en 1962 énonçait la règle de la majorité des deux tiers et ne faisait pas mention de la possibilité qu'une autre règle de vote soit prescrite par le règlement de l'organisation. M. Yasseen souhaiterait obtenir des éclaircissements du Rapporteur spécial sur ce point.

9. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise qu'il a voulu tenir compte du point de vue exprimé par le Gouvernement du Luxembourg au sujet d'organisations groupant un petit nombre d'Etats et où la règle prévoit l'unanimité. Une disposition expresse réservant les règles en vigueur des organisations internatio-

nales se retrouve dans un certain nombre d'articles, et la même question s'est posée au sujet de sa proposition tendant à élargir la portée de l'article 48, relatif aux traités qui sont l'acte constitutif d'une organisation internationale. La simple logique exige que si une organisation a pour pratique d'établir des traités en son sein et de recourir à une règle de vote établie, la Commission en tienne compte dans une réserve.

10. M. YASSEEN comprend les arguments qui ont décidé le Rapporteur spécial à adopter ce point de vue, mais il constate que l'intérêt de l'article s'en trouve diminué, car la plupart des conférences internationales sont aujourd'hui convoquées par les organisations internationales.

11. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il pense maintenant que des réserves de ce genre doivent être limitées aux traités rédigés au sein des organisations. Le libellé « une conférence convoquée par une organisation internationale » n'est pas suffisamment restrictif.

12. M. CASTRÉN approuve le texte révisé du Rapporteur spécial. Les modifications sont d'ordre rédactionnel, sauf à l'alinéa *b* du paragraphe 2, ainsi que M. Yasseen vient de le relever.

13. M. Castrén ne peut approuver les suggestions présentées par quelques gouvernements, tendant à supprimer l'article ou certaines de ses dispositions. Il estime que leurs critiques ne sont pas pertinentes et que le Rapporteur spécial les a réfutées de façon convaincante dans son rapport.

14. L'article 6 contient une règle supplétive très utile, que la Commission avait déjà jugé bon d'adopter en 1962.

15. M. LACHS se prononce en faveur du maintien de l'article, qui est utile, car il indique la tendance de l'évolution actuelle tout en laissant aux Etats leur liberté d'action chaque fois qu'ils désirent agir autrement. Le nouveau projet est, à bien des égards, préférable au précédent, d'autant que le Rapporteur spécial a tenu compte d'un certain nombre d'observations formulées par les gouvernements.

16. Le Rapporteur spécial a eu raison de ne pas tenir compte des observations ayant trait plus particulièrement aux conférences régionales. Ces conférences relèvent d'arrangements spéciaux conclus par les Etats intéressés, alors que la Commission traite de conférences générales.

17. M. Lachs estime que l'ordre de présentation est convenable, mais pense, comme M. Yasseen, qu'il convient de préciser les liens entre l'alinéa 2 *b* et le paragraphe 3, car il y a chevauchement entre les deux dans le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial. Les mots « convoquée par » à l'alinéa 2 *b* couvrent à la fois les conférences convoquées au sein d'une organisation et les conférences convoquées sous les auspices de l'organisation. Or, de telles conférences peuvent avoir lieu dans le cadre de l'organisation ou en dehors de ce cadre. Si elles ont lieu dans le cadre de l'organisation, le paragraphe 3 est applicable, car dans ce cadre il doit toujours exister un « organe compétent » et les règles applicables à des organes particuliers ne s'appliquent pas

à l'organisation dans son ensemble. Dans le cas de conférences tenues en dehors du cadre de l'organisation, il est impossible de parler de règlement de l'organisation, car c'est la conférence elle-même qui décide du règlement.

18. Sous réserve de modifications de forme à l'alinéa 2 *b* et au paragraphe 3, M. Lachs appuie le texte proposé par le Rapporteur spécial.

19. M. EL-ERIAN est en faveur de la nouvelle formule, qui représente une version améliorée du texte antérieur, car elle place la règle générale au début de l'article et la subordonne à ce dont peuvent être convenus les Etats participants ou aux règlements existants d'une organisation internationale. L'article doit avoir un caractère général parce que, comme il est dit dans le commentaire du Gouvernement des Etats-Unis, son utilité réside dans l'énoncé des règles générales applicables en l'absence d'un accord relatif à une autre façon de procéder (A/CN.4/175, section I. 7). Pour cette raison, la Commission ne devrait pas établir de règles détaillées, comme l'ont suggéré les Gouvernements du Brésil et du Mexique.

20. Il est utile de codifier la règle de la majorité des deux tiers, que la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a beaucoup aidé à consolider. Un comité d'experts s'était réuni à New York afin de préparer un document de travail sur le règlement intérieur de la Conférence et, le règlement provisoire rédigé par ce comité a été adopté par celle-ci¹, et, ultérieurement, par la deuxième Conférence sur le droit de la mer et les Conférences de Vienne de 1961 et 1963.

21. Comme M. Lachs, M. El-Erian éprouve des doutes au sujet de l'alinéa 2 *b*. Une conférence convoquée par une organisation internationale est une conférence entre Etats souverains qui est libre d'adopter son règlement intérieur; elle n'est pas une conférence au sein d'une organisation. La pratique vient à l'appui de ce point de vue : par exemple, la Conférence sur le droit de la mer, bien qu'elle ait été convoquée par les Nations Unies, a adopté son propre règlement intérieur. Il est vrai qu'en fait elle a adopté le règlement proposé par le comité d'experts, mais elle aurait pu en adopter un autre.

22. M. REUTER déclare qu'il est opposé à cet article, précisément pour les raisons que la plupart des autres membres de la Commission invoquent pour le justifier.

23. Tout d'abord, la règle de la majorité des deux tiers correspond bien à la pratique actuelle et ne soulève donc pas de difficultés en l'état présent de la communauté internationale, mais nul ne sait si, dans l'avenir, les droits accordés à la minorité ne devront pas être restreints ou au contraire accrus et si la majorité requise ne devra pas être ramenée aux trois cinquièmes ou portée aux trois quarts. C'est la pratique qui devra décider. Si un groupe d'Etats représentant une force politique importante se trouvait toujours en minorité dans les réunions internationales universelles, il est évident qu'il finirait par refuser d'y participer. M. Reuter n'insistera pas sur ce point car il suppose que très peu de membres de la Commission partageront son avis.

¹ Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels, vol. II, p. xxxi et suiv. et p. 4 à 6.

24. En second lieu, à propos des conférences convoquées par les organisations internationales, M. Reuter souligne que la question de savoir quelles sont les conférences qui sont soumises aux règles d'une organisation n'est pas une question de droit international général et que par conséquent la Commission n'a pas à énoncer une règle à ce sujet. C'est chaque organisation qui détermine ce qu'est une conférence qui a lieu en son sein et ce qu'est une conférence convoquée par elle mais tenue en dehors d'elle. C'est le droit de chaque organisation qui fixe le champ d'application de son règlement. Il faudrait donc trouver une formule qui excepte de la règle posée au paragraphe 2 les conférences qui, selon le droit de chaque organisation, sont soumises aux règles de celle-ci.

25. Enfin, M. Reuter présente une troisième observation, qui vaut aussi pour d'autres articles et qui concerne ce qu'on a appelé les conférences internationales générales. Or, il est difficile de savoir ce qui est général et ce qui est particulier en droit international. Par exemple, pour les Africains, ce qui est africain peut être qualifié de général. M. Reuter préférerait que la Commission emploie l'expression « conférences internationales universelles » ou bien « conférences internationales mondiales », car il conçoit que l'on puisse énoncer des règles relatives aux conférences qui ont vocation à être universelles ou mondiales.

26. M. PESSOU se trouve en complet accord avec M. Reuter en ce qui concerne cet article. La Commission doit être reconnaissante au Gouvernement du Luxembourg pour la qualité de ses observations en général et pour sa suggestion relative à l'article 6 en particulier.

27. La rédaction des textes doit être caractérisée à la fois par la rigueur et la souplesse. La qualité dominante des textes proposés par le Rapporteur spécial est plutôt la souplesse; mais en ce qui concerne l'article 6, étant donné le sujet particulier qui y est traité, c'est peut-être la rigueur qui doit l'emporter. M. Pessou insiste pour que la Commission, si elle tient à garder l'article 6, s'inspire de la rigueur du texte suggéré par le Luxembourg.

28. M. ROSENNE se prononce en faveur du maintien de l'article.

29. Il approuve, dans l'ensemble, les observations formulées au sujet de l'alinéa 2 *b*, mais tient à signaler un autre point. Bien que l'article ne consacre pas entièrement la règle des deux tiers, puisque le principe général de l'unanimité est maintenant, à juste titre, placé au début du texte, il n'en confère pas moins une importance accrue à cette règle, déjà inscrite dans la Charte. M. Rosenne espère que la règle des deux tiers ne sera pas appliquée de façon à faire obstacle à la pratique selon laquelle on s'efforce de prendre des décisions internationales d'un commun accord parfois appelé « consensus », ce qui est la façon de procéder utilisée lors d'un grand nombre de réunions internationales récentes et que M. Rosenne considère comme plus souhaitable.

30. M. TABIBI est également en faveur du maintien de cet article, d'autant que le Rapporteur spécial l'a maintenant révisé à la lumière des observations des gouvernements.

31. Néanmoins, comme l'a fait observer le Gouvernement du Luxembourg, il est difficile de faire le départ entre les conférences régionales et les conférences générales; parfois, la portée et l'effet de conférences régionales peuvent être plus étendus que ceux d'une conférence générale. C'est pourquoi il est utile que le libellé de l'article ménage la souplesse nécessaire.

32. M. El-Erian a mentionné la Conférence sur le droit de la mer; mais il y a un autre exemple, savoir la Conférence de 1964 sur le commerce et le développement, qui peut à juste titre être considérée comme une conférence universelle. Il avait été proposé que toutes les décisions soient prises à la majorité des deux tiers; mais un groupe de pays industrialisés avait déclaré qu'il n'appuierait pas cette règle et il était évident que, sans collaboration de cette minorité, il serait impossible de parvenir à une décision, même sur la base de la majorité des deux tiers. Ultérieurement, un comité d'experts a été convoqué à New York et a décidé qu'une consultation aurait lieu entre toutes les parties avant l'application de la règle de la majorité des deux tiers pour toute décision intéressant les pays industrialisés. Cette règle a été adoptée et a été mise en pratique lors de la récente réunion du Conseil du commerce et de développement. Cet exemple montre qu'il s'agit d'un domaine en évolution et qu'il importe de disposer d'une règle suffisamment souple.

33. M. TOUNKINE estime qu'il convient de maintenir cet article, bien qu'il n'y attache pas beaucoup d'importance. Cet article énonce une règle qui en fait est suivie dans la pratique des Etats et qui pourrait revêtir une certaine importance pour les conférences en cas de difficultés, encore que cela ne puisse se produire que rarement.

34. M. Tounkine éprouve certains doutes quant au libellé du paragraphe 1, dans le contexte des paragraphes 2 et 3, auxquels il se rapporte. Le paragraphe 1 dispose que l'adoption du texte d'un traité s'effectue par l'accord des Etats participant à sa rédaction, alors que le paragraphe 2 déclare qu'elle s'effectue par un vote majoritaire à moins que les Etats n'en décident autrement ou à moins que l'organisation ne possède un règlement différent. Quel est alors le but du paragraphe 1?

35. En ce qui concerne l'alinéa 2 *b*, il est vrai qu'une conférence d'Etats souverains est maîtresse de son règlement intérieur. Néanmoins, s'il a des organisations régionales qui prescrivent certaines règles particulières pour les conférences qu'elles convoquent, il pourrait être indiqué d'en tenir compte et l'alinéa 2 *b* peut donc être maintenu tel quel.

36. Il a déjà été signalé que la distinction entre le paragraphe 3 et l'alinéa 2 *b* n'était pas nette. On pourrait remanier le passage pertinent du paragraphe 3, par exemple en disant « S'il s'agit d'un traité rédigé par un organe d'une organisation internationale », ce qui montrerait clairement que la règle est applicable seulement dans les cas où un traité est rédigé dans le cadre d'une organisation internationale.

37. M. AGO se déclare partisan de maintenir l'article 6, en grande partie pour les raisons qu'il a fait valoir lorsqu'il s'est prononcé en faveur du maintien de l'ar-

ticle 5. Il est utile que le projet fixe les conditions essentielles dans lesquelles ont lieu la négociation et l'adoption des traités.

38. Du point de vue du libellé, le texte proposé par le Rapporteur spécial est bien préférable à celui que la Commission avait adopté en 1962, surtout parce que la règle générale maintenant énoncée au paragraphe 1 est celle qui doit avoir priorité par rapport aux règles qui suivent et qui concernent les cas particuliers des traités adoptés dans des conférences internationales ou au sein d'un organe d'une organisation internationale. Pour ce paragraphe 1, M. Ago incline encore à préférer la formule suggérée par le Gouvernement du Luxembourg, car il vaut peut-être mieux dire la chose très nettement et ne pas craindre d'employer le mot « unanimité ». Le Comité de rédaction se penchera certainement sur cette question, ainsi que sur les observations formulées par M. Tounkine. M. Ago ne prend pas de position définitive à cet égard.

39. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Ago comprend certaines hésitations de M. Reuter; cette règle concerne plutôt le fonctionnement des conférences internationales. Tout compte fait, M. Ago la juge néanmoins utile. Le plus important n'est pas tellement que le texte du traité doive être adopté à la majorité des deux tiers, c'est que la majorité des deux tiers soit requise pour établir la règle de vote qui sera suivie pour l'adoption de ce texte et ce, afin d'éviter que la conférence perde un temps précieux en discutant ce point. La règle proposée a donc surtout une valeur pratique.

40. Certains membres sont opposés au maintien de l'alinéa *b* du paragraphe 2. Sans voir là un point capital, M. Ago estime qu'il vaudrait mieux conserver cette disposition. M. Tounkine a donné à entendre qu'il faudrait chercher si, effectivement, certaines organisations ont des règles établies concernant les conférences qu'elles convoquent. Mais, de toute manière, M. Ago croit préférable, pour l'avenir, de réserver aux organisations la possibilité d'établir de telles règles. Le texte de la Commission aurait ainsi plus de souplesse.

41. Quant au paragraphe 3, il n'y a pas lieu d'en discuter longuement; le Comité de rédaction pourra le mettre au point.

42. M. BRIGGS dit qu'il n'a pas d'objections particulières contre l'article, si ce n'est qu'il est opposé, d'une manière générale, à la tendance d'encombrer le texte de trop de détails. A part cela, l'article n'est pas sans utilité.

43. Comme M. Tounkine, il a été embarrassé par le libellé du paragraphe 1, mais il l'interprète comme signifiant que l'adoption du texte d'un traité doit s'effectuer suivant la règle de l'unanimité. Qu'arrivera-t-il, cependant, au cas où une conférence ne réunirait que trois Etats? Appliquera-t-on la règle des deux tiers ou la règle de l'unanimité? La disposition la plus importante de l'article est celle qui stipule que l'adoption du texte s'effectue à la majorité des deux tiers des Etats participant à la conférence, à moins que ces Etats ne soient convenus, à la même majorité, d'adopter une règle de vote différente.

44. M. Briggs éprouve, lui aussi, des doutes au sujet de l'alinéa *b* du paragraphe 2 car il pense, comme M. Lachs, qu'il faut distinguer entre la règle de vote d'un organe et le règlement d'une organisation internationale; il croit comprendre cependant que le Rapporteur spécial tiendra compte de ce point.

45. Enfin, M. Briggs dit qu'il appuiera l'article sous réserve des modifications de rédaction qui s'imposent.

46. M. TSURUOKA regrette de n'être point convaincu par les arguments des partisans du maintien de l'article 6.

47. Les paragraphes 1 et 3 de la nouvelle version proposée ne soulèvent pas de difficultés, mais ils n'ajoutent rien non plus. La seule utilité de l'article résiderait donc dans le paragraphe 2. Or, la pratique à cet égard n'est pas tellement uniforme. Les conférences sont fort variées, par leur caractère, leur importance, leur objet; elles peuvent être régionales ou universelles ou encore se situer dans une catégorie intermédiaire; elles peuvent être politiques, techniques, économiques, etc. Il est donc indispensable que la Commission laisse la plus grande souplesse à son projet. Il faut que les conférences soient tout à fait libres de fixer leurs propres règles de vote; c'est d'ailleurs la pratique actuelle.

48. Du point de vue de l'économie générale du projet, certains ont dit qu'il fallait indiquer tous les stades de la conclusion d'un traité. M. Tsuruoka peut à la rigueur admettre ce raisonnement, mais il comprend mal ceux qui sont à la fois opposés au maintien de l'article 5 et favorables au maintien de l'article 6 et qui, par conséquent, reconnaissent une utilité à l'article 6 tout en niant celle de l'article 5. La pratique montre que cette utilité est minime. L'article 6 énonce non pas une règle mais tout au plus une recommandation, ainsi qu'il ressort nettement de la rédaction proposée par le Rapporteur spécial.

49. Quant au fonctionnement des conférences, c'est sans doute faire preuve de pessimisme que de craindre qu'une conférence n'arrive pas à se fixer une règle en matière d'adoption du texte d'un traité.

50. M. Tsuruoka propose que la substance de l'article 6 soit mise dans le commentaire relatif à l'un des articles où il est question de l'adoption des traités.

51. M. AMADO, se plaçant comme toujours au point de vue des Etats, déclare que, sans être partisan enthousiaste de cet article, il n'y est pas non plus opposé.

52. L'observation de M. El-Erian relative à l'alinéa *b* du paragraphe 2 mérite d'être examinée avec la plus grande attention. En effet, lorsqu'une conférence a été convoquée par une organisation internationale, les Etats qui participent à cette conférence ne sont nullement tenus de suivre, pour les votes, la règle établie par cette organisation. Les Etats sont entièrement libres d'adopter la règle qu'ils veulent. C'est ainsi que les choses se sont passées lors des conférences sur le droit de la mer. Le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction devront donc étudier cette question avec soin.

53. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que son opinion quant à la raison d'être de l'article a changé depuis 1962. Il pensait qu'il s'agissait d'une norme formelle, mais à la réflexion, et

compte tenu de l'expérience apportée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, il est arrivé à la conclusion qu'il s'agit d'une norme matérielle. Même si le vote d'un texte authentifié ne crée pas pour les Etats d'obligation directe, il les met en position de choisir : une fois le texte authentifié, ils n'ont d'autre possibilité que d'adhérer ou de ne pas adhérer.

54. Autrefois convaincu que la règle de l'unanimité appartenait au passé, M. Bartos pense maintenant qu'elle a prouvé sa valeur lors de la Conférence sur le commerce et le développement, quand il importait d'assurer la collaboration entre les pays moins développés et les autres, et qu'elle reste la règle de principe. Il est donc partisan de maintenir l'article dans le sens proposé par le Rapporteur spécial.

55. M. TSURUOKA déclare qu'il n'est pas opposé à ce que la question soit étudiée par le Comité de rédaction.

56. En réponse au point soulevé par M. Tounkine, Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, précise que le paragraphe 1 signifie que l'adoption du texte d'un traité s'effectue par accord unanime sauf dans les cas prévus aux paragraphes 2 et 3. Il a employé l'expression anglaise « mutual agreement » parce que la Commission l'avait préférée en 1962, mais il vaut peut-être mieux parler d' « unanimité ».

57. Pour ce qui est de la distinction entre l'alinéa *b* du paragraphe 2 et le paragraphe 3, Sir Humphrey a déjà dit qu'il y a là un point qui mérite un nouvel examen attentif parce qu'il réapparaît dans d'autres articles. En rédigeant ces paragraphes, il avait présentes à l'esprit les préoccupations justifiées du Gouvernement luxembourgeois. Il n'a pas de renseignements suffisants au sujet de la pratique suivie dans certaines organisations et il ne sait pas s'il existe des organisations où des traités sont rédigés, non pas dans le cadre de l'organisation elle-même, mais à des conférences tenues sous ses auspices et auxquelles une règle établie est automatiquement appliquée. Il a inséré l'alinéa *b* du paragraphe 2 pour le cas où il y aurait des règles établies en ce qui concerne les conférences convoquées par des organisations. Même si des cas de ce genre n'existent pas actuellement, on ne sait pas au juste quelle sera l'évolution de la pratique en la matière.

58. En tout état de cause, il est essentiel que la Commission définisse, d'une manière plus précise, ce qu'il faut entendre par un traité conclu « dans le cadre » d'une organisation, expression que certains gouvernements ont considérée comme vague dans le contexte de l'article 48. Il serait plus facile de préciser ce point d'une manière générale plutôt qu'à propos de l'article 6.

59. Sir Humphrey considère, lui aussi, que l'article doit être renvoyé au Comité de rédaction.

60. M. ROSENNE tient à appeler l'attention de la Commission sur une autre pratique. Récemment, une convention relative à l'établissement d'un centre pour le règlement des différends internationaux en matière d'investissements a été élaborée par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Le texte de la convention avait été rédigé par un organe restreint de la Banque, organe qui n'était même pas

pleinement représentatif des Etats membres de la Banque. Le projet avait été examiné par un comité consultatif de juristes, mais il a été ultérieurement adopté et soumis aux gouvernements par le Conseil d'administration de la Banque. On trouve là un exemple de la procédure d'adoption d'un texte totalement différente de celles envisagées par la Commission. Sans vouloir exprimer une opinion sur la valeur de la procédure ainsi adoptée, M. Rosenne dit que celle-ci montre que l'article ne doit pas s'opposer à l'existence de pratiques de ce genre pour le cas où elles seraient jugées souhaitables dans d'autres cas.

61. M. AGO, se référant à la dernière intervention du Rapporteur spécial, exprime l'avis que la Commission devrait adopter une forme plus claire et plus nette que la forme envisagée jusqu'ici : l'expression « au sein d'une organisation internationale » est très vague. La Commission songe au cas dans lequel une conférence d'Etats est elle-même un organe d'une organisation internationale, comme la Conférence internationale du Travail. Mais s'il s'agit d'une conférence qui n'est pas un organe d'une organisation, même si tous les participants sont membres de cette organisation, l'hypothèse n'est plus celle du paragraphe 3, mais celle de l'alinéa 2 *b*.

62. Le PRÉSIDENT rappelle que, du point de vue de l'Organisation des Nations Unies, il y a trois pratiques différentes : certaines conventions sont préparées par l'Assemblée générale elle-même, comme la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide; d'autres sont préparées par le Conseil économique et social; d'autres enfin sont élaborées par des conférences convoquées par l'Organisation.

63. Le Comité de rédaction devra retenir que l'Assemblée générale a fait un règlement modèle pour ces conférences, mais qu'il y a une contradiction entre la notion de règlement modèle et les termes de la convocation. La conférence est dite réunie au nom des Etats participants et souveraine, mais, dans la convocation, il est dit que le règlement provisoire sera mis à la disposition de la Conférence par l'Organisation des Nations Unies et ne pourra être modifié qu'à la majorité des deux tiers : or, si la conférence est souveraine, elle peut faire ce qu'elle veut. Pourtant, ici, elle est liée par les termes de la convocation. Il serait bon que le Comité de rédaction tire cette situation au clair.

L'article 6 est renvoyé au Comité de rédaction ².

64. Le PRÉSIDENT, avant de passer à l'article 7, invite les membres de la Commission qui viennent du continent africain et du continent américain à aider le Secrétariat à rassembler des renseignements sur la pratique qui existe dans l'Organisation de l'Unité africaine et dans l'Organisation des Etats américains au sujet de l'établissement des textes. En effet, le Comité de rédaction aura besoin de ces renseignements pour l'article 6.

65. D'autre part, M. Rosenne ayant signalé au Secrétariat la nécessité de recueillir dès maintenant certains renseignements avant que la Commission aborde l'examen de l'article 8, le Président le prie de préciser ce qu'il voudrait.

² Pour la reprise du débat, voir 811^e séance, par. 91 à 94.

66. M. ROSENNE prie le représentant du Secrétaire général de fournir, dès qu'il le pourra, un certain nombre de renseignements à propos de certaines questions de fait, notamment en qui concerne l'article 8.

67. Tout d'abord, il lui demanderait de faire distribuer à la Commission le texte intégral des interventions du représentant du Secrétariat à la Sixième Commission et des interventions que le Secrétaire général lui-même a faites à la 1258^e séance plénière de l'Assemblée générale et dont il est fait mention au paragraphe 2 des observations et propositions du Rapporteur spécial au sujet de l'article 8 (A/CN.4/177), ainsi que le texte intégral de l'Opinion du Conseiller juridique du Département d'Etat, mentionnée au paragraphe 5 des observations précitées.

68. En second lieu, M. Rosenne voudrait savoir quelle est la pratique suivie par le Secrétaire général, en sa qualité d'autorité chargée de l'enregistrement des traités en vertu de l'Article 102 de la Charte, lorsqu'il reçoit, aux fins d'enregistrement, des traités conclus a) entre un Etat Membre des Nations Unies et un Etat qui n'est pas membre des Nations Unies ou d'une institution spécialisée et b) entre deux ou plusieurs Etats dont aucun n'est membre des Nations Unies ni d'une institution spécialisée. Si le Secrétaire général a accepté des traités de ce genre aux fins d'enregistrement ou de classement et d'inscription au répertoire, est-il en mesure de dire quelles ont été les réactions des gouvernements à la suite de l'enregistrement de ces traités par des Etats appartenant à la seconde catégorie?

69. Enfin, l'orateur voudrait savoir si d'autres autorités chargées de fonctions de dépositaire — gouvernements ou secrétariats d'organisations — ont adopté une attitude analogue à celle du Département d'Etat et dont il est question au paragraphe 5 des observations et propositions du Rapporteur spécial.

70. Le PRÉSIDENT dit que le Secrétariat tiendra compte de la demande formulée par M. Rosenne.

ARTICLE 7 (Authentification du texte)

Article 7

Authentification du texte

1. A moins qu'une autre procédure n'ait été stipulée dans le texte ou convenue d'une autre manière entre les Etats qui ont participé à l'adoption du texte du traité, ce texte pourra être authentifié de l'une des manières suivantes :

a) Apposition d'un paraphe par les représentants des Etats intéressés;

b) Incorporation du texte dans l'acte final de la conférence au cours de laquelle il a été adopté;

c) Incorporation du texte dans une résolution de l'organisation internationale au sein de laquelle il a été adopté ou tout autre procédé d'authentification en usage dans l'organisation intéressée.

2. De plus, la signature du texte, qu'il s'agisse d'une signature définitive ou d'une signature *ad referendum*, entraîne automatiquement l'authentification du texte du traité proposé si ce texte n'a pas été précédemment authentifié sous une autre forme, selon les dispositions du paragraphe 1 ci-dessus.

3. Une fois authentifié conformément aux dispositions précédentes du présent article, le texte devient le texte définitif du traité.

71. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le texte révisé qu'il propose pour l'article 7 et qui est ainsi rédigé :

Article 7

1. A moins qu'une autre procédure n'ait été stipulée dans le texte lui-même ou convenue d'une autre manière par les Etats qui ont participé à l'adoption du texte du traité, ce texte sera considéré comme authentifié en tant que texte définitif :

a) Par son incorporation dans l'acte final de la conférence au cours de laquelle il a été adopté;

b) Par son incorporation dans une résolution de l'organisation internationale au sein de laquelle il a été adopté ou par toute autre procédure utilisée expressément à cette fin par cette organisation;

c) Dans les autres cas, par le paraphe, la signature ou la signature *ad referendum* du texte par les représentants des Etats intéressés.

72. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que chacun des trois gouvernements qui ont présenté des observations au sujet de l'article 7 ont exprimé des doutes quant à son utilité. L'article soulève la question de savoir si l'authentification du texte doit être reconnue comme un élément à part dans le processus de conclusion des traités, distinct de l'adoption du texte, d'une part, et de la signature et de l'apposition du paraphe, d'autre part. En 1959, Sir Gerald Fitzmaurice avait beaucoup insisté pour que l'authentification soit reconnue comme un élément important dans la conclusion des traités et la Commission s'était ralliée à cette opinion. En 1962, celle-ci a une fois de plus décidé de bien marquer l'étape de l'authentification dans la conclusion des traités, mais le texte qui a été adopté alors est peut-être trop lourd. Dans le texte révisé qu'il propose, Sir Humphrey a essayé de pallier cet inconvénient.

73. Bien entendu, le Rapporteur spécial est parti de l'hypothèse que la Commission est d'accord sur l'inclusion, dans le projet, d'un article relatif à l'authentification. La Commission doit trancher tout d'abord la question de savoir si le projet doit comporter une disposition relative à la procédure d'authentification, par opposition à la signature.

74. M. AGO estime qu'avec l'article 7, la Commission aborde une partie assez controversée du projet de 1962, à laquelle il conviendrait d'apporter des changements importants. En effet, l'article 7 est suivi d'une série d'articles dont les dispositions se répètent et s'entremêlent, passant de la description d'actes à celle d'effets juridiques. Les articles 8 et 9, par exemple, qui concernent la faculté de devenir partie au traité, devraient être déplacés afin de ne pas interrompre la suite logique de la pensée. La solution ne consiste donc pas à procéder article par article; il est préférable d'examiner ensemble et de remanier les articles 7, 10 et 11 : c'est ce que M. Ago propose formellement.

75. Le PRÉSIDENT constate que M. Ago propose formellement de discuter ensemble les articles 7, 10

et 11 qu'il considère comme étroitement liés, et il invite la Commission à se prononcer à ce sujet.

76. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, déclare que la question de l'ordre logique des articles n'est pas facile. Les traités ne sont plus conclus de la même manière que par le passé, où ils étaient authentifiés et signés par les représentants des gouvernements intéressés. La Commission doit, par exemple, tenir compte des cas dans lesquels le texte d'un traité est adopté dans le cadre d'une organisation internationale et où le directeur général ou un autre fonctionnaire de l'organisation est appelé à l'authentifier. Manifestement, des cas de ce genre ne relèvent pas de la signature, qui fait l'objet de l'article 10, car aucun Etat ne peut prétendre être signataire d'un traité du fait de la signature du fonctionnaire qui authentifie le texte.

77. Quant aux articles 8 et 9, Sir Humphrey reconnaît que leurs dispositions interrompent celles qui se rapportent aux trois stades du processus d'élaboration des traités. Cet arrangement suspend certes de façon incommode la suite naturelle de la pensée, mais il y a des raisons logiques et juridiques de placer ces deux articles à l'endroit où ils se trouvent. Ils établissent le droit de devenir partie au traité et certains des droits énoncés dans les articles ultérieurs ne peuvent être exercés qu'en vertu de ce qui est prévu aux articles 8 et 9. Toutefois, Sir Humphrey est entièrement disposé à accepter que les articles 8 et 9 ne soient pas traités avec les articles 7, 10 et 11, ce qui permettra d'éviter toute confusion, et qu'aux fins de la discussion en cours, les articles 7, 10 et 11 soient considérés ensemble.

78. M. BRIGGS pense, comme M. Ago, que les articles 8 et 9 se rapportent à un problème entièrement différent de celui que posent les articles 7 et 10. A son avis, il serait préférable de réunir les articles 7 et 10, mais aux fins de la discussion en cours, la Commission pourrait examiner l'article 7, étant entendu que les membres auront la faculté de se référer, le cas échéant, aux articles 10 et 11.

79. M. LACHS appuie la proposition de M. Ago et souscrit à ses observations relatives aux articles 8 et 9. L'article 9, en tout cas, se rattache logiquement à l'article consacré à l'adhésion et devrait le précéder.

80. Tout en acceptant que les articles 7, 10 et 11 soient examinés ensemble, M. Lachs pense qu'il pourrait être utile de prendre pour point de départ les dispositions de l'article 10, parce qu'elles se rapportent aux fonctions principales. Toute question qui ne serait pas traitée à l'article 10 pourrait ensuite être introduite dans l'article 7 si cela était jugé nécessaire.

81. M. TSURUOKA dit que son attitude rejoint celle de M. Ago : il est partisan non pas de supprimer l'article 7, mais de le fondre au besoin avec les articles 10 et 11.

82. Quant à la méthode de discussion, il se rallie à la suggestion de M. Lachs : les membres de la Commission doivent avoir toute latitude de se référer en même temps aux trois articles.

83. M. AMADO estime qu'après les pourparlers et les négociations et après l'adoption du texte du traité, l'au-

thentification constitue une superfluité évidente avant la signature, acte d'une importance capitale.

84. Que veut-on dire en déclarant que l'authentification se réalise par l'incorporation du texte dans une résolution de l'organisation internationale au sein de laquelle il a été adopté? Est-il concevable qu'une organisation adopte un projet pour ne pas l'incorporer dans une résolution?

85. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, accepte la proposition de M. Ago de considérer que les articles 7, 10 et 11 forment un tout. Il accepte aussi celle de M. Lachs de commencer la discussion par l'article 10.

86. Toutefois, il ne souscrit pas aux arguments de M. Amado contre l'article 7. La transformation du droit international a fait apparaître une procédure objective de fixation des textes et c'est d'elle qu'est sortie l'authentification. Les organismes internationaux sont amenés à rédiger certains textes, qui ne lient directement personne, mais qui sont à la disposition des Etats pour que ceux-ci les adoptent ou non. L'authentification se fait dans les organisations internationales par voie de résolution. On se trouve devant ce phénomène juridique, différent du cas classique évoqué à l'article 10, qu'il y a authentification d'un texte, séparée de la procédure de signature ou d'adoption directe.

87. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, accepte d'examiner l'article 10 en même temps que l'article 7. Il tient toutefois à signaler à l'attention de la Commission la difficulté qui surgit dans les cas où le texte du traité est adopté par la résolution d'une organisation internationale et où la résolution charge un fonctionnaire de l'organisation de signer le texte aux fins d'authentification. En pareil cas, l'authentification précèdera la signature, puisque le traité sera ouvert à la signature après avoir été authentifié par le fonctionnement en question.

88. M. AMADO croit qu'il faudrait s'entendre sur le sens du mot « adopter ». Si le traité adopté par des Etats doit encore subir une cérémonie d'authentification, l'adoption devient alors un acte absolument vide de sens et dépourvu d'effet.

89. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, cite le cas de la Convention relative à la transmission internationale des informations et au droit de rectification, qui avait été authentifiée par la majorité absolue de l'Assemblée générale, mais à laquelle seules la France et la Yougoslavie ont adhéré dès le premier jour. Le texte avait été authentifié par son incorporation dans une résolution³ et sa transformation en convention devait être opérée par l'adhésion, la signature et la ratification des Etats qui suivraient la recommandation de l'Assemblée générale.

90. D'éminents spécialistes du droit international pensent aussi que ces actes authentifiés, même s'ils ne sont pas acceptés, représentent l'opinion juridique mondiale d'après le nombre des Etats qui ont participé à

³ Documents officiels de la Troisième Session de l'Assemblée générale, deuxième partie, Résolutions, p. 22.

l'authentification, mais ne créent pas d'obligation directe pour les Etats. La jurisprudence internationale tire souvent argument de pareils actes qui sont authentifiés mais non entrés en vigueur.

91. M. AGO est d'accord avec M. Lachs pour commencer la discussion par l'article 10, mais il faut conserver aux échanges de vues une grande souplesse, car le texte même de l'article 10 actuel est très enchevêtré : on pourrait l'élaguer et y ajouter des idées tirées de l'article 7.

92. Il importe de choisir un point de départ : on peut partir des actes — paraphe, signature, acte final — mais il serait plus logique et plus utile, pour arriver à des articles clairs et assez courts, de partir des effets juridiques. Deux questions essentielles se posent : d'abord, par quels moyens le texte d'un traité devient-il définitif? Ce peut être par le paraphe, par la signature *ad referendum*, par la simple signature, par l'incorporation dans l'acte final de la conférence ou dans une résolution de la conférence. Ensuite, y a-t-il des effets juridiques de la signature qui vont au-delà de l'authentification lorsque la signature n'établit pas le consentement de l'Etat à être lié par le traité? Troisièmement, par quels actes l'Etat exprime-t-il un tel consentement? Et finalement quelle est, à cette fin, la position respective de la signature, de la ratification, de l'approbation, de l'acceptation, etc.?

93. M. ROSENNE peut donner un exemple récent dans lequel les diverses étapes de l'élaboration d'un traité peuvent être clairement identifiées mais où aucune de ces règles n'a été très précisément observée. Il se réfère à la résolution 1991 (XVIII)⁴, par laquelle l'Assemblée générale a adopté certains amendements à la Charte et les a soumis ensuite pour ratification aux Etats Membres des Nations Unies. Premièrement, M. Rosenne doute que beaucoup de délégations à l'Assemblée générale aient été munies des pleins pouvoirs de négocier et de conclure le traité, en dehors de certains représentants permanents qui ont ces pouvoirs compris dans leurs pouvoirs généraux. Deuxièmement, le texte n'a pas été signé. Troisièmement, conformément à la pratique de l'Assemblée, le Secrétariat dispose en permanence du pouvoir d'apporter des modifications de forme au texte de chaque résolution après son adoption, et le texte définitif authentifié ne paraît dans les volumes imprimés des documents officiels que plusieurs mois après la fin de la session. Néanmoins, la résolution prévoit la ratification; elle a été soumise aux Etats pour ratification et elle a en fait été ratifiée par un grand nombre d'entre eux.

94. M. Rosenne approuve l'idée de commencer par l'article 10 et il espère qu'il sera possible d'adopter un point de vue libéral à l'égard de l'élément supplétif de l'authentification. Personnellement, il ne voit pas très bien quelle est la différence réelle entre l'adoption du texte d'un traité et l'authentification en tant que mesure supplétive. On pourrait peut-être introduire la notion d'authentification à l'article 6.

95. Le PRÉSIDENT déclare que, sauf objection, il considérera que la Commission a accepté la proposition de M. Ago ainsi que la suggestion de M. Lachs, concernant l'ordre du débat sur le groupe d'articles 7 à 11.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 50.

783^e SÉANCE

Jeudi 13 mai 1965, à 10 heures

Président : M. Milan BARTOŠ

Présents : M. Ago, M. Amado, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Pal, M. Paredes, M. Pessou, 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]

ARTICLES 7 (Authentification du texte) (*suite*)¹, 10 (Signature et paraphe d'un traité) ET 11 (Effets juridiques de la signature)

Article 10

Signature et paraphe d'un traité

1. Lorsque le traité n'a pas été signé à la clôture de la négociation ou de la conférence au cours de laquelle le texte a été adopté, les Etats qui ont participé à l'adoption du texte peuvent stipuler, dans le traité lui-même ou dans un accord distinct :

- a) Que la signature aura lieu ultérieurement, ou
- b) Que le traité restera ouvert à la signature en un lieu désigné, soit indéfiniment, soit jusqu'à une certaine date.

2. a) Le traité peut être signé soit inconditionnellement, soit *ad referendum*, c'est-à-dire sous réserve d'en référer aux autorités compétentes de l'Etat intéressé, auquel cas la signature doit être confirmée.

b) Tant qu'elle n'a pas été confirmée, la signature *ad referendum* ne vaut que comme acte d'authentification du texte du traité.

c) La signature *ad referendum*, une fois confirmée, produit effet dans les mêmes conditions que s'il s'était agi d'une signature définitive intervenue à la date à laquelle la signature *ad referendum* a été apposée sur le traité et au lieu où celle-ci l'a été.

⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, Dix-huitième session, Supplément n° 15, p. 21.

¹ Voir 782^e séance, par. 70 et 71.